

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO INIBE INOVAÇÕES
EM CONCESSÕES PÚBLICAS?**

André de Castro Oliveira Pereira Braga

Rio de Janeiro

2015

André de Castro Oliveira Pereira Braga

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO INIBE INOVAÇÕES
EM CONCESSÕES PÚBLICAS?**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE – FGV-RJ), como requisito para a obtenção do título de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Zucco Junior

Rio de Janeiro

2015

Braga, André de Castro Oliveira Pereira

O Tribunal de Contas da União inibe inovações em concessões públicas? / André de Castro Oliveira Pereira Braga. – 2015.

155 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Cesar Zucco Junior.

Inclui bibliografia.

1. Brasil. Tribunal de Contas da União. 2. Concessões administrativas. 3. Agências reguladoras de atividades privadas. 4. Controle administrativo. 5. Burocracia. I. Zucco Junior, Cesar. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

ANDRÉ DE CASTRO OLIVEIRA PEREIRA BRAGA

“O TCU INIBE INOVAÇÕES NAS AGÊNCIAS REGULADORAS?”

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.


Data da defesa: 28/01/2015

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Cesar Zucco Junior', is written over a horizontal line.

Cesar Zucco Junior
Orientador (a)

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho', is written over a horizontal line.

Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'André Saddy', is written over a horizontal line.

André Saddy

AGRADECIMENTOS

Este é meu segundo mestrado. O primeiro realizei na Escola de Direito de São Paulo da FGV, sob a orientação do professor Carlos Ari Sundfeld. Apesar de já ter lhe agradecido pessoalmente, presenteando-o à época com um bom vinho e um livro do Jorge Luis Borges, até hoje me arrependo de não ter incluído uma nota de agradecimento em minha primeira dissertação. Fica aqui então, registrada no papel, minha gratidão ao professor Carlos Ari, um brilhante entusiasta da verdadeira pesquisa acadêmica. Não direi que fiz este segundo mestrado apenas para corrigir a falta de agradecimento anterior. Ele sentiria o cheiro da demagogia barata.

Não cometerei o mesmo equívoco com o professor Cesar Zucco, em cuja sala entrei sem aviso prévio e fui recebido como um velho amigo de faculdade. Já nesse primeiro encontro, ele se levantou da cadeira e organizou minhas ideias rudimentares no quadro que fica em sua sala. Minha passagem pelo mestrado em administração pública da FGV e a elaboração desta dissertação não teriam sido tão gratificantes sem suas provocações, inteligência e ajuda. Obrigado, professor.

Agradeço também aos meus amigos de trabalho, em especial Denilson Ribeiro de Sena Nunes e Thaís Freire Sardella, pela oportunidade de cursar este mestrado e pela ajuda nos momentos em que precisei me ausentar em razão dos estudos. Aos meus amigos do mestrado Minoru Ito e Eduardo Bizzo e ao professor Felipe Buchbinder, pela paciência nas conversas sobre minha dissertação e pela gentil colaboração na coleta de dados. Ao meu amigo Sérgio Fiuza de Mello Mendes Filho, que há mais de 10 anos me escuta, sempre com a mesma atenção e entusiasmo, quando falo sobre meus projetos acadêmicos, por piores que eles sejam. Aos meus pais, irmãs e à Miedja, cujos gestos de carinho e apoio nesses dois últimos anos tornaram a elaboração desta dissertação mais leve e o meu amor, maior.

RESUMO

O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza as concessões públicas federais há mais de 20 anos. Quais os efeitos desse controle? Esta dissertação buscou verificar se a atuação do TCU inibe o surgimento de inovações em contratos de concessão pública. Por meio de uma análise qualitativa e quantitativa de dados referentes a contratos fiscalizados pelo TCU de 1993 a 2014, identificamos indícios de que um maior grau de intervencionismo do TCU está associado a uma menor quantidade de inovações em concessões públicas. Por outro lado, o aumento da burocracia nos processos de fiscalização do TCU não vem representando um obstáculo significativo para o surgimento de inovações nessa espécie de contrato.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Concessões públicas. Inovação. Agências reguladoras. Ossificação. Burocracia.

ABSTRACT

For the past 20 years, public concessions promoted by the Brazilian government have been overseen by the *Tribunal de Contas da União (TCU)*, Brazilian supreme audit institution. What are the effects of this oversight? Using data related to contracts audited from 1993 to 2014, we analyse if the TCU prevents innovation in concessions. The empirical results show that there is no significant correlation between innovations and red tape originated in TCU's audit procedures. On the other hand, we find a significant negative correlation between TCU's degree of interventionism and the emergence of innovations in public concessions.

Keywords: Tribunal de Contas da União. Public concessions. Innovation. Regulatory agencies. Ossification. Red tape.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. INOVAÇÃO E AUTONOMIA NO SETOR PÚBLICO	13
2.1. <i>Panorama teórico</i>	13
2.2. <i>Inovação e autonomia: o que dizem os estudos empíricos?</i>	15
2.3. <i>A hipótese da ossificação regulatória nos Estados Unidos</i>	20
2.4. <i>A contribuição desta dissertação</i>	25
3. O CONTROLE DO TCU SOBRE AS CONCESSÕES PÚBLICAS	28
3.1. <i>O início</i>	28
3.2. <i>O processo atual</i>	32
3.2.1. <i>Primeiro estágio: a viabilidade da concessão</i>	33
3.2.2. <i>Segundo estágio: etapas iniciais da licitação</i>	35
3.2.3. <i>Terceiro estágio: regularidade do procedimento licitatório</i>	38
3.2.4. <i>Quarto estágio: etapas finais da outorga de concessão</i>	40
3.3. <i>As decisões do plenário do TCU</i>	41
4. HIPÓTESES E METODOLOGIA	47
4.1. <i>Hipóteses</i>	47
4.2. <i>Metodologia</i>	48
4.2.1. <i>Dados: contratos de concessão e decisões do TCU</i>	48
4.2.2. <i>Inovação em concessões públicas (variável dependente)</i>	49
4.2.3. <i>Burocracia gerada pelo acompanhamento do TCU (variável independente)</i>	51
4.2.4. <i>Grau de intervencionismo do TCU (variável independente)</i>	52
4.2.5. <i>Método</i>	56
5. O TCU INIBE INOVAÇÕES EM CONTRATOS DE CONCESSÃO?	58
5.1. <i>Inovações em contratos de concessão</i>	58
5.2. <i>Burocracia gerada pelo TCU</i>	63
5.3. <i>Grau de intervencionismo do TCU</i>	67
6. CONCLUSÃO	75
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
8. APÊNDICES	84
8.1. <i>Contratos de concessão utilizados na pesquisa</i>	84
8.2. <i>Processos e decisões do TCU</i>	88
8.2.1. <i>ANEEL</i>	88

8.2.2. ANP	124
8.2.3. ANTT	136
8.3. Comparação entre contratos de concessão.....	147
8.4. Contagem do número de movimentações dos processos	149
8.5. Contagem do número de caracteres das decisões do TCU	150
8.6. Dados utilizados nas regressões	152

1. INTRODUÇÃO

No dia 5 de abril de 1993, o antigo DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) informou, por meio do Diário Oficial da União, que realizaria uma concorrência para a concessão da exploração da Ponte Rio-Niterói à iniciativa privada¹. Vivia-se o início do período de privatizações e reforma do estado da década de 1990.

Após tomar conhecimento do assunto, Luciano Brandão, então ministro do TCU (Tribunal de Contas da União), submeteu um requerimento ao plenário do tribunal. Pela sua proposta, o TCU, na qualidade de ente responsável pelo controle externo da administração federal, deveria acompanhar “todos os procedimentos”² relativos à concessão da exploração da Ponte Rio-Niterói, analisando especialmente a viabilidade técnica e econômica do projeto, os atos da licitação e a legalidade da minuta do contrato de concessão.

A iniciativa de Brandão foi referendada pelos demais ministros e os procedimentos da concessão foram fiscalizados pelo TCU, que, ao longo dos meses e anos seguintes, até o arquivamento do processo de acompanhamento em 1998, realizou diligências, solicitou documentos, recomendou ajustes no contrato, além de determinar ao DNER que anulasse uma das etapas da licitação, decisão essa que foi revertida posteriormente³. O contrato de concessão foi assinado no dia 28 de dezembro de 1994.

No requerimento de Brandão, uma das razões utilizadas para justificar a necessidade de um monitoramento mais cuidadoso do TCU foi a “originalidade”⁴ da concessão sob responsabilidade do DNER. De fato, tratava-se de medida inovadora, primeira concessão de infraestrutura à iniciativa privada em décadas, numa época em que ainda não estavam em vigor a lei de licitações de 1993 (Lei 8.666), nem a lei geral de concessões de 1995 (Lei 8.987).

¹ DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Seção III, nº 64, 5 de abril de 1993, p. 4.528.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 141/1993. Plenário. Data da Sessão: 28/04/1993.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 188/1995. Plenário. Data da Sessão: 19/04/1995.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 141/1993. Plenário. Data da Sessão: 28/04/1993.

À “originalidade” da concessão da Ponte Rio-Niterói, o TCU reagiu, como visto, com a criação de um procedimento também original, que não estava previsto na legislação brasileira. Em linhas bem gerais, esse procedimento, que perdura até hoje com certas adaptações e está atualmente detalhado em normativos internos do TCU, envolve uma análise *prévia* ou *concomitante* dos principais documentos que compõem os processos de outorga de concessões públicas de empreendimentos de infraestrutura. Ao contrário da maioria dos atos e processos administrativos auditados pelo TCU, as concessões passaram a ser fiscalizadas independentemente de denúncia ou do surgimento de algum indício de irregularidade. Assumiu, o tribunal, um verdadeiro papel de “instância revisora geral”⁵ dos atos do governo federal voltados para a licitação de concessões. Quais as consequências?

Para alguns autores, o controle prévio ou concomitante do TCU em concessões é fundamental para que eventuais irregularidades sejam corrigidas antes que gerem altos custos para a sociedade⁶. Por outro lado, existe uma crítica difusa à atuação do TCU, proveniente sobretudo de autoridades do governo federal, segundo a qual o tribunal extrapola sua função fiscalizadora⁷ e atrasa a execução de projetos de concessão⁸.

Na tentativa de contribuir para o debate, esta dissertação tem como objetivo examinar uma das possíveis consequências do controle exercido pelo TCU: seu potencial de inibir o surgimento de inovações em concessões públicas.

Durante a concepção do modelo financeiro e jurídico de determinada concessão pública, a agência reguladora responsável pode propor a adoção de regras novas, que não estavam previstas no edital ou no contrato da concessão anterior. Exemplos: um método novo de calcular o valor máximo da tarifa que será cobrada pela concessionária; um critério novo para a aferição do conteúdo

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratações públicas e seu controle**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 180.

⁶ GOMES, Marcelo Barros; COUTINHO, Maria do Amparo; WANDERLEY, Maurício de Albuquerque. 10 anos de controle externo da regulação de serviços públicos. In: **Tribunal de Contas da União: regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

⁷ Ministro dos Transportes cita “angústia” com lentidão de obras e critica TCU. **Folha de São Paulo**. 07.06.2013.

⁸ TCU não aceita “culpa” pelo atraso de leilões ou obras. **Valor Econômico**. 29.08.2013.

nacional mínimo das máquinas que serão usadas pela concessionária; uma regra nova que obrigue a concessionária a se tornar sócia de uma empresa estatal.

Nesses casos, qual tem sido a reação do TCU? Ele costuma estabelecer requisitos diferentes, mais rigorosos, para a adoção de regras novas, como a realização de estudos mais aprofundados por parte da agência? Ou a presença de regras inovadoras não interfere de maneira significativa no tempo e nos esforços necessários para a aprovação, pelo TCU, dos editais da licitação e das minutas dos contratos?

A pesquisa busca identificar e mensurar variáveis relacionadas à atuação do tribunal que podem influenciar a predisposição das agências reguladoras à inovação⁹. Um exemplo de variável seria a complexidade do processo de acompanhamento: é razoável supor que quanto mais complexa e burocrática for a fiscalização do TCU, maiores serão os incentivos para que o governo federal apenas replique as regras da concessão anterior, já aprovadas pelo tribunal.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, foram analisados 59 contratos de concessão e 53 processos de acompanhamento de concessões conduzidos pelo TCU de 1993 a 2014, envolvendo três agências reguladoras: ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), ANP (Agência Nacional do Petróleo) e ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). Após a análise dos dados, foi possível identificar indícios de que o controle do TCU está associado à inibição de inovações nas concessões públicas.

Outros cinco capítulos compõem esta dissertação. O segundo descreve o atual estágio do debate sobre a relação entre autonomia organizacional e o surgimento de inovações no setor público. O terceiro capítulo resume os principais aspectos do processo de acompanhamento de concessões públicas pelo TCU. O quarto trata das hipóteses de pesquisa e da metodologia empregada no exame dos impactos da atuação do TCU sobre os contratos de concessão pública. O quinto capítulo apresenta os dados coletados e analisa os resultados dos testes estatísticos. E o sexto traz a conclusão.

⁹ Para mais detalhes sobre o conceito de “inovação” adotado na pesquisa empírica realizada nesta dissertação, ver subcapítulo 4.2.2.

2. INOVAÇÃO E AUTONOMIA NO SETOR PÚBLICO

2.1. Panorama teórico

Pelo menos desde a década de 40, autores vêm apontando para as diferenças entre as organizações públicas e privadas, entre o burocrata e o empreendedor empresarial¹⁰. Uma das principais diferenças estaria na capacidade de inovar.

Em seu famoso livro sobre a burocracia estatal publicado em 1944, Ludwig von Mises chega a afirmar, em tom crítico, que a virtude do burocrata estaria na obediência¹¹. Nas organizações públicas, o burocrata não possuiria o direito de inovar sem a aprovação de seus superiores hierárquicos. Cada iniciativa de reforma seria uma ameaça à tranquilidade da organização. Por outro lado, o empreendedor privado, com sua inventividade, personificaria o dinamismo do capitalismo¹².

Por volta da década de 60, já existia um consenso entre os cientistas sociais de que a forma de organização burocrática é caracterizada por uma baixa capacidade de inovação¹³.

Grande parte da literatura sobre o setor público produzida desde então busca propor alternativas para eliminar os obstáculos à inovação existentes na estrutura estatal, na tentativa de torná-la mais eficiente e menos avessa a mudanças.

No campo teórico da administração pública, Victor Thompson sugere, em artigo de 1965, que dois aspectos são essenciais para o estímulo da criatividade nas organizações públicas.

Um deles diz respeito à “liberdade para inovar”¹⁴. Para Thompson, essa liberdade somente é alcançada por meio de uma conjugação de fatores, como

¹⁰ Ver, por exemplo: REISSMAN, Leonard. A study of role conceptions in a bureaucracy. **Social Forces**, 27, pp. 305-3010, 1949; e GOULDNER, Alvin W. Cosmopolitans and locals. **Administrative Science Quarterly**, 2, pp. 281-306 e 444-480, 1957-1958.

¹¹ MISES, Ludwig von. **Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática**. Madri: Unión Editorial, 2005, p. 66.

¹² MISES, Ludwig von, op. cit., p. 13.

¹³ THOMPSON, Victor A. Bureaucracy and innovation. **Administrative Science Quarterly**, v. 10, nº 1, jun. 1965, p. 1.

¹⁴ THOMPSON, Victor A., op. cit., p. 12.

recursos financeiros adequados, profissionais qualificados, tempo disponível e um sistema meritocrático de reconhecimento profissional. Além disso, esse ambiente ideal para a inovação deve ser “livre de pressão externa”¹⁵, uma vez que, se houver excesso de pressão por resultados, o burocrata tenderá a aceitar a primeira solução satisfatória, mesmo que esta não seja a melhor possível.

O segundo aspecto ressaltado por Thompson refere-se à estrutura da organização pública. Inovações surgiriam mais facilmente em estruturas organizacionais descentralizadas, menos estratificadas, com maior liberdade de comunicação. A descentralização evitaria o paroquialismo e a resistência a ideias novas. Nesse cenário, prevaleceria uma “competição benevolente” por poder e liderança intelectual, competição essa necessária para incentivar a criatividade.

A proposta de Thompson, contudo, não oferece uma alternativa concreta para compatibilizar, de um lado, a ideia de competição entre departamentos burocráticos e, de outro, um ambiente organizacional “livre de pressão”. A partir de que ponto a competição entre departamentos deixaria de ser “benevolente” e passaria a ser considerada uma “pressão externa” inibidora de inovações? Qual o grau de autonomia ideal a ser garantido ao burocrata inovador?

Thompson não é claro quanto a esses pontos. Em determinado trecho de seu artigo, diz que a “atmosfera criativa” necessita de “considerável, mas não completa” autonomia¹⁶. Não chega, porém, a desenvolver esse argumento.

Após essa colaboração seminal de Thompson, estudos sobre os incentivos necessários para tornar o setor público mais produtivo e inovador não pararam de ser produzidos e alcançariam grande destaque nos anos 90, época que testemunhou o auge da corrente teórica conhecida como New Public Management (NPM)¹⁷.

¹⁵ THOMPSON, Victor A., op. cit., p. 12.

¹⁶ THOMPSON, Victor A., op. cit., p. 12.

¹⁷ Para uma descrição dos principais elementos caracterizadores da NPM, ver, por exemplo: OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Nova York: Addison-Wesley, 1992; HOOD, Christopher. A. Public management for all seasons? **Public Administration**, nº 69, pp. 3-19, 1991; FERLIE, E. et al. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

No receituário da NPM, estava a introdução de maior autonomia gerencial nas organizações públicas. Acreditava-se que burocratas com maior liberdade para fazer escolhas, inseridos num sistema de controle por resultados, comporiam um ambiente propício para a tomada de riscos, gerando inovações e melhorias na performance das organizações públicas.

A ideia de maior autonomia gerencial esteve também presente na reforma do estado brasileiro na década de 90. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, por exemplo, lê-se que a administração pública deve garantir maior “autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados”¹⁸.

Mesmo que se considere que o paradigma da NPM não goza do mesmo prestígio de anos passados ou que os países que o adotaram não obtiveram o êxito esperado na reforma do comportamento da burocracia estatal, é inegável que a capacidade de inovação do setor público continua como um tópico central na agenda dos teóricos da administração pública, inclusive dos críticos da NPM¹⁹, dando causa a diversos estudos sobre os fatores que levam burocratas a inovar e a solucionar problemas sociais e econômicos de maneiras diferentes²⁰.

2.2. Inovação e autonomia: o que dizem os estudos empíricos?

Como já mencionado, o objetivo desta dissertação é verificar se o controle exercido pelo TCU inibe o surgimento de inovações nas concessões públicas federais, cujo desenho financeiro e jurídico é dado pelas agências reguladoras em conjunto com outros órgãos do poder executivo federal.

¹⁸ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995, p. 16.

¹⁹ Ver, por exemplo: MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995; e DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead: long live digital era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, nº 3, pp. 467-494, 2006.

²⁰ Ver, por exemplo: MULGAN, Geoff. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. Londres: National Endowment for Science, Technology and the Arts, 2007; e CHRISTENSEN, Clayton et al. Unleashing breakthrough innovation in government. **Stanford Social Innovation Review**, 2013.

Se conceituarmos “autonomia” como a capacidade que determinada organização possui de usar recursos e fazer escolhas sem necessitar da aprovação de uma instância superior, seja política ou administrativa, não resta dúvida de que a atuação do TCU diminui o espaço de autonomia das agências reguladoras. Como ficará claro mais adiante, essa diminuição da autonomia das agências reguladoras para tratar de concessões públicas não é meramente formal. Manifesta-se concretamente quando o TCU determina que a agência reguladora corrija a metodologia de cálculo da tarifa de energia elétrica²¹ ou altere a periodicidade do serviço de corte da vegetação às margens das rodovias a serem concedidas²².

A pesquisa aqui desenvolvida ingressa, portanto, no território dos estudos empíricos que investigam a relação entre inovação e autonomia organizacional.

Para iniciar a descrição dessa literatura, é conveniente mencionar o recorte feito por Sandford Borins, segundo o qual a pesquisa sobre inovação no setor público vem sendo dominada, sob a perspectiva metodológica, por estudos de casos e análises estatísticas²³.

Entre os estudos de caso, um dos pioneiros foi o elaborado por Paul Light, que analisou 26 organizações governamentais e não-governamentais que possuíam a reputação de serem inovadoras²⁴. Em vários momentos de seu estudo, Light destaca a importância da autonomia gerencial na difusão de inovações. Numa escola pública (*Dowling School*), inovações teriam surgido porque a responsabilidade pela alocação de recursos financeiros e materiais foi parcialmente transferida para professores e alunos²⁵. Outras escolas públicas de determinado sistema educacional (*North Branch School District*) passaram a implementar inovações e apresentar melhores resultados após serem liberadas para desconsiderar as regras gerais de administração estabelecidas para todas as escolas do estado. Contudo, ao evocar expressões como “liberdade para

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 649/2005. Plenário. Data da Sessão: 25/5/2005.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.604/2013. Plenário. Data da Sessão: 25/09/2013.

²³ BORINS, Sandford. **The persistence of innovation in government**. Washington: Brookings Institution Press, 2014, p. 12.

²⁴ LIGHT, Paul. **Sustaining innovation**. São Francisco: Jossey-Bass, 1998.

²⁵ LIGHT, Paul, op. cit., p. 107.

imaginar”²⁶ e “eliminar o hábito do controle”²⁷, muitas das recomendações apresentadas por Light parecem não se diferenciar das propostas feitas por Victor Thompson três décadas antes.

Mais reveladoras vêm demonstrando ser as análises estatísticas sobre o assunto.

Zsuzsanna Lonti e Anil Verma²⁸, por exemplo, estudaram os principais fatores que influenciavam a adoção, em organizações públicas canadenses, de inovações relacionadas a práticas trabalhistas, como horários de trabalho mais flexíveis e mecanismos de participação dos empregados nos processos decisórios. Com base em dados provenientes de 774 entrevistas realizadas com gerentes de diversos órgãos federais e estaduais, as estatísticas mostraram que a autonomia gerencial seria o principal fator a explicar a introdução de inovações, ao lado de outros aspectos menos determinantes, como pressão da opinião pública e restrições orçamentárias.

Outras pesquisas vão na mesma direção. Koen Verhoest e outros autores²⁹ buscaram verificar se a combinação de autonomia gerencial e técnicas oriundas do setor privado, notadamente controle por resultados, induziriam organizações públicas a um comportamento mais inovador. Para isso, realizaram entrevistas com altos executivos de organizações públicas belgas, questionando-os a respeito da frequência com que suas organizações desenvolviam novos produtos e serviços (variável dependente do estudo), além de outros aspectos. Foram analisados os dados de 84 organizações de diferentes tipos, desde órgãos ligados a ministérios, sem autonomia orçamentária, até entes públicos autônomos, com personalidade jurídica de direito privado e orçamento próprio. Cada organização foi classificada conforme cinco critérios, que serviram de variáveis independentes para os testes estatísticos: (i) autonomia na administração de pessoal; (ii) autonomia para a definição do preço de seus serviços e produtos e para a obtenção de

²⁶ LIGHT, Paul, op. cit., p. 98.

²⁷ LIGHT, Paul, op. cit., p. 108.

²⁸ LONTI, Zsuzsanna; VERMA, Anil. The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: recent evidence from Canada. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, nº 3, pp. 283-309, 2003.

²⁹ VERHOEST, Koen; VERSCHUERE, Bram; BOUCKAERT, Geert. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, nº 3, pp. 469–496, 2007.

empréstimos (autonomia financeira); (iii) autonomia para definição de prioridades orçamentárias (autonomia orçamentária); (iv) nível de competição no mercado em que atua (competição); e (v) existência de sanções em caso de maus resultados e de recompensas em caso de bons resultados (controle por resultados). Cada critério recebia uma pontuação, de acordo com as respostas contidas em formulário preenchido pelos dirigentes das organizações públicas. Os testes estatísticos permitiram algumas conclusões. O desenvolvimento de novos produtos e serviços estaria relacionado, de maneira significativa, à existência de altos níveis de autonomia na administração de pessoal, de controle de resultados e de competição. Autonomia financeira e orçamentária não demonstraram ser relevantes para o surgimento de inovações nas organizações públicas pesquisadas. De acordo com os autores, as evidências encontradas alinham-se com o modelo teórico formulado pela NPM, segundo o qual maior flexibilidade na gestão de pessoal, mais competição e maior controle de resultados geram mais inovação.

Pesquisa semelhante, porém mais ampla, com informações sobre organizações públicas de cinco países (Bélgica, Itália, Holanda, China e Romênia), foi realizada por Jan Wynen e outros³⁰. Na mesma linha do estudo descrito no parágrafo anterior, foram utilizados, para a definição da variável dependente (cultura inovadora) e das variáveis independentes (autonomia e controle de resultados), dados extraídos de questionários respondidos por altos dirigentes públicos. No entanto, diferentemente do outro estudo, a análise estatística valeu-se de um número considerável de variáveis de controle, variáveis essas que, conforme pesquisas anteriores de outros autores, influenciariam a capacidade de inovação do setor público, como o tamanho da organização, o valor de seu orçamento e tempo de existência da organização³¹. Mais uma vez, os resultados indicaram que uma organização pública será provavelmente mais inovadora se adotar mecanismos de controle de resultados e se possuir maior autonomia na gestão de seu orçamento e recursos humanos.

³⁰ WYNEN, Jan et al. Innovation-oriented culture in the public sector. Do managerial autonomy and result control lead to innovation? **Public Management Review**, v. 16, nº 1, pp. 45-66, 2014.

³¹ Para um resumo dos estudos empíricos sobre os diferentes fatores que levam a uma cultura organizacional mais inovadora, ver: WALKER, Richard M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, nº 1, pp. 21-44, 2014.

O estudo da interação entre essas variáveis também traz informações relevantes. Por exemplo: maior controle de resultados e maior autonomia orçamentária, quando combinados, não geram efeitos positivos sobre a capacidade de inovação. Além disso, quando possuem alta autonomia na gestão de pessoal e, ao mesmo tempo, estão sob forte controle de resultados, as organizações geralmente apresentam *menor* propensão à inovação.

Por sua vez, também com base em questionários e regressões múltiplas, Per Laegreid e outros³² chegaram a conclusões distintas, pesquisando entidades públicas norueguesas e belgas. Nesse estudo, verificou-se que autonomia gerencial não possuía um efeito direto e independente sobre atividades inovadoras. Para os autores, tais resultados, que são diferentes dos encontrados por Verhoest³³, decorreriam do fato de que outras variáveis de controle foram utilizadas nos testes estatísticos. Uma delas seria a variável “cultura organizacional”, não utilizada por Verhoest, que mediu aspectos organizacionais mais amplos, como oportunidades de os empregados ascenderem na carreira e existência de recompensas remuneratórias baseadas em performance.

Vê-se, portanto, que não existe, na literatura especializada, um consenso a respeito do verdadeiro efeito de maior autonomia gerencial sobre o surgimento de inovações em organizações públicas. Além disso, os estudos que apontam para a existência de algum efeito significativo demonstraram que nem toda espécie de autonomia é relevante, sendo necessário diferenciar, por exemplo, os efeitos da autonomia financeira e os da autonomia na gestão de pessoas.

Em termos metodológicos, uma das fragilidades dos estudos mencionados acima, reconhecida pelos próprios autores³⁴, está no fato de as variáveis serem mensuradas com base em respostas de dirigentes públicos a questionários. Tendo em vista que uma postura de incentivo à inovação é geralmente valorizada e tida como benéfica no mundo empresarial e estatal, é

³² LAEGREID, Per; RONESS, Paul G.; VERHOEST, Koen. Explaining the innovative culture and activities of state agencies. **Organization Studies**, v. 32, nº 10, pp. 1-27, 2011.

³³ VERHOEST, Koen; VERSCHUERE, Bram; BOUCKAERT, Geert. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, nº 3, pp. 469-496, 2007.

³⁴ LAEGREID, Per; RONESS, Paul G.; VERHOEST, Koen. Explaining the innovative culture and activities of state agencies. **Organization Studies**, v. 32, nº 10, 2011, p. 17.

possível cogitar que os dirigentes públicos entrevistados tenderam a superestimar o comportamento inovador de suas organizações.

No Brasil, apesar da existência de artigos acadêmicos que tratam de inovação no setor público³⁵, não se publicou até o momento estudo empírico que tenha analisado a relação entre autonomia e inovação em organizações públicas, como demonstram levantamento bibliográfico feito por Soraya Brandão³⁶ e pesquisa própria realizada em diversos periódicos brasileiros de administração e temas correlatos³⁷.

2.3. A hipótese da ossificação regulatória nos Estados Unidos

O tema desta dissertação também está relacionado à literatura que debate os efeitos do excesso de mecanismos de controle sobre agências reguladoras.

Nos Estados Unidos, argumenta-se que o processo administrativo de produção de normas jurídicas pelas agências reguladoras teria se tornado “ossificado” a partir da década de 70. De acordo com essa hipótese, exposta com profundidade pela primeira vez em artigo escrito em 1992 por Thomas McGarity³⁸, o controle sobre as agências reguladoras – exercido concomitantemente pelos tribunais, pelo Congresso e pelo Presidente – teria criado custos excessivos e obstáculos procedimentais às decisões regulatórias. Esse fato carregaria o potencial de inibir determinadas decisões ou de ao menos atrasá-las, fazendo com que as agências se afastassem dos melhores critérios

³⁵ Ver, por exemplo: CKAGNAZAROFF, Ivan; QUEIROZ, Roberta. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, nº 3, 2010; e FERREIRA, Vicente et al. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, nº 5, 2014.

³⁶ BRANDAO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, nº 1, 2013.

³⁷ Foram pesquisadas as bases de dados dos seguintes periódicos na internet: Brazilian Administration Review, Revista de Administração Contemporânea, Revista de Administração Pública (FGV), Revista de Administração Mackenzie, Revista de Administração (FEA-USP), Revista de Administração e Inovação e Revista Brasileira de Inovação.

³⁸ MCGARITY, Thomas O. Some thoughts on “deossifying” the rulemaking process. **Duke Law Journal**, nº 41, pp. 1385-1462, 1992.

técnicos e deixassem de agir no momento adequado³⁹. Essa “ossificação” representaria, portanto, uma diminuição na autonomia das agências reguladoras norte-americanas.

Uma das vertentes desse debate trata dos possíveis impactos provocados pela atuação do OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), órgão ligado à Presidência que coordena as atividades das agências reguladoras norte-americanas. Por força de diferentes decretos presidenciais⁴⁰, as agências devem submeter à revisão prévia do OIRA todas as suas principais ações regulatórias. No caso de normas “economicamente relevantes” criadas pelas agências, cujos custos estimados de implementação ultrapassem cem milhões de dólares por ano, as agências são obrigadas a enviar ao OIRA um estudo detalhado sobre os custos e benefícios da norma. Durante o processo de revisão, o OIRA pode: (i) aprovar, com ou sem alterações, a norma encaminhada pela agência; (ii) devolver à agência, para aprimoramentos, a proposta de norma; ou (iii) sugerir que a norma não seja editada, em razão de potenciais conflitos com outras agências reguladoras⁴¹.

Diante desse panorama institucional, alguns pesquisadores começaram a investigar empiricamente quais seriam as consequências do controle realizado pelo OIRA sobre as agências reguladoras. O OIRA exerceria um “efeito paralisante” sobre as atividades das agências, inibindo e atrasando decisões regulatórias? As agências mudam de comportamento dependendo das expectativas em torno de decisões futuras do OIRA? Um controle muito rigoroso por parte do OIRA induziria as agências a criarem normas menos ambiciosas, com o objetivo de evitar questionamentos e afastar a necessidade de elaboração de complexos estudos sobre os custos e benefícios da norma?

³⁹ A hipótese da ossificação gerou uma rica bibliografia. Ver, por exemplo: PIERCE JR., Richard J. Seven ways to deossify agency rulemaking. **Administrative Law Review**, v. 47, pp. 59-95, 1995; e SEIDENFELD, Mark. Demystifying deossification: rethinking recent proposals to modify judicial review of notice and comment rulemaking. **Texas Law Review**, v. 75, nº 3, 1997.

⁴⁰ Em especial: *Executive Order* 12.866 e *Executive Order* 13.563.

⁴¹ Para maiores detalhes sobre o funcionamento do OIRA e sua participação no processo de produção normativa das agências reguladoras, ver: SUNSTEIN, Cass. The Office of Information and Regulatory Affairs: myths and realities. **Harvard Law Review**, v. 126, 2013.

Steve Croley⁴² compilou informações sobre os processos de revisão de 34.386 normas realizados pelo OIRA entre 1981 e 2000. Essa base de dados permitiu-lhe verificar, entre outros pontos, a frequência com que as normas das agências eram alteradas pelo OIRA, a natureza das normas alteradas com maior frequência e as agências mais afetadas. Entre os achados de Croley, está a informação de que, a partir de 1995, o número de normas modificadas pelo OIRA passou a superar o número de normas não modificadas, o que indicaria um maior ativismo presidencial na supervisão das agências reguladoras.

Em 2010, Jason Yackee e Susan Yackee⁴³ realizaram o primeiro estudo estatístico de que se tem notícia sobre a hipótese da ossificação, com base em dados de todas as agências reguladoras federais norte-americanas que editaram normas entre 1983 e 2006. Utilizando estatísticas descritivas e o modelo de risco proporcional de Cox, os autores examinaram os efeitos do aumento de exigências procedimentais sobre o *volume* de normas economicamente significativas criadas pelas agências e sobre a quantidade de *tempo* necessária para produzi-las. Para testar o efeito específico do processo de revisão do OIRA, as normas das agências foram separadas em dois grupos. O primeiro continha normas que necessariamente deveriam passar pela análise do OIRA. O segundo era composto por normas dispensadas dessa análise. O objetivo era comparar os dois grupos e verificar se as normas submetidas ao OIRA levavam mais tempo para serem criadas, o que confirmaria a hipótese da ossificação. Os resultados apresentados demonstraram não só que inexistem evidências significativas de ossificação provocada pelo OIRA, mas também que, em determinadas circunstâncias, a revisão do OIRA *acelera* a edição da norma. Esses resultados persistem mesmo quando considerados os efeitos de certas variáveis de controle, como a importância da norma, sua complexidade, o número de funcionários e o tamanho do orçamento das agências reguladoras. Apesar de claramente contrários à hipótese da ossificação, os resultados podem sugerir, segundo os autores, que, quando as agências sabem que a norma será analisada pelo OIRA, há uma *antecipação* de determinados cuidados para fazer

⁴² CROLEY, Steve. White House review of agency rulemaking: an empirical investigation. **University of Chicago Law Review**, v. 70, nº 3, 2003.

⁴³ YACKEE, Jason; YACKEE, Susan. Administrative procedures and bureaucratic performance: is federal rule-making "ossified"? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, nº 2, pp. 261-282, 2010.

frente às exigências futuras do OIRA. Isso significa que, antes de tornar público o processo de produção normativa, quando os debates em torno da norma ainda se restringem ao seu âmbito interno, as agências dedicariam mais tempo e recursos para aperfeiçoar as normas que, por suas características e importância, passarão pelo crivo do OIRA. Nessa hipótese levantada por Yackee e Yackee, o efeito paralisante da supervisão do OIRA existiria, mas se manifestaria em momento diferente, antes do envio da norma para a revisão do OIRA.

Outro estudo conduzido por Yackee e Yackee, no qual período mais abrangente é analisado (1950-1990), aponta para conclusões semelhantes⁴⁴.

Apesar das críticas aos trabalhos de Yackee e Yackee feitas pelos defensores da hipótese da ossificação⁴⁵, recente pesquisa empírica realizada por Alex Acs e Charles Cameron⁴⁶ confirma que a supervisão do OIRA não impõe obstáculos significativos para a atividade normativa das agências reguladoras. Por meio de um modelo de regressão com efeitos fixos, Acs e Cameron analisaram dados sobre a produção normativa de 25 agências norte-americanas no período de 1995 a 2010, bem como o papel desempenhado pelo OIRA nesses processos. Em comparação com o estudo de Yackee e Yackee, vale destacar que Acs e Cameron demonstraram maior preocupação em isolar, por meio de variáveis de controle, as peculiaridades de cada agência. Essa preocupação advém do fato de as agências terem comportamentos bastante distintos. Algumas, em razão da natureza da sua missão institucional, são mais atuantes e têm uma atividade normativa mais intensa, como a agência ambiental norte-americana (*Environmental Protection Agency*). Outras são mais permeáveis ao controle exercido pelo Presidente, que pode nomear pessoas “hostis” para chefiar e inibir a atuação de certas agências. Assim, os autores optaram por criar indicadores para medir, por exemplo, a ideologia da agência, seu ativismo regulatório, a hostilidade do Presidente e do Congresso frente à

⁴⁴ YACKEE, Jason; YACKEE, Susan. Testing the ossification thesis: an empirical examination of federal regulatory volume and speed (1950-1990). **George Washington Law Review**, 80, 1414, 2012.

⁴⁵ PIERCE JR., Richard J. Rulemaking ossification is real: a response to testing the ossification thesis. **George Washington Law Review**, 80, 1493, 2012.

⁴⁶ ACS, Alex; CAMERON, Charles M. Does White House regulatory review produce a chilling effect and “OIRA avoidance” in the agencies? **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, nº 3, pp. 443–467, 2013.

agência. Acs e Cameron concluem que, no período analisado, o volume de normas economicamente relevantes editadas pelas agências não sofreu impactos significativos decorrentes da supervisão do OIRA. No entanto, agências mais controladas pelo OIRA, ou seja, agências cujas normas são revisadas com maior frequência, tendem a produzir maior quantidade de normas economicamente *menos* relevantes em comparação com agências menos controladas. Isso pode indicar que a revisão do OIRA induz as agências a substituir uma norma mais complexa por várias normas mais simples, que não precisam ser encaminhadas ao OIRA, pois têm custos de implementação inferiores a cem milhões de dólares. Esse último achado, embora não confirme a hipótese da ossificação, está alinhado à ideia, exposta por alguns autores⁴⁷, de que as agências tendem a adotar posturas oportunistas para “fugir” da supervisão do OIRA, seja subestimando os custos de determinada norma, seja fracionando uma norma complexa em várias normas mais simples ou criando instrumentos informais para transmitir seus comandos regulatórios (manuais de boas práticas, por exemplo).

A literatura descrita nesta seção, mais popular entre juristas dedicados ao tema da regulação, relaciona-se claramente com a literatura descrita na seção anterior, mais afeita ao ambiente intelectual dos cursos de administração pública. Ambas lidam com o impacto da perda de autonomia sobre a capacidade de inovação de organizações públicas. No debate em torno da hipótese da ossificação, cada norma nova pode ser considerada uma inovação da agência reguladora. E a supervisão do OIRA, uma fonte de restrição de autonomia.

Daí ser interessante perceber que os autores que tratam de ossificação regulatória não fazem referência aos pesquisadores que investigam, no campo teórico da administração pública, a relação entre autonomia organizacional e inovação. Esse diálogo poderia ser proveitoso para ambos os grupos, sobretudo porque os resultados das pesquisas empíricas de um lançam luzes sobre os resultados encontrados pelo outro.

⁴⁷ Ver, por exemplo: ANÔNIMO. “OIRA avoidance.” *Harvard Law Review*, v. 124, nº 4, 2011; e NOU, Jennifer. Agency self-insulation under presidential review. *Harvard Law Review*, v. 126, nº 7, 2013. Para uma abordagem crítica sobre esse debate, ver: MENDELSON, Nina A.; WEINER, Jonathan. Responding to agency avoidance of OIRA. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 37, nº 2, 2014.

Viu-se, por exemplo, que a maioria dos estudos estatísticos resumidos na seção anterior leva a crer que autonomia e inovação estão, sim, relacionadas, de modo que quanto mais autônoma for uma organização pública, mais inovadora ela será. Por outro lado, no caso específico da perda de autonomia ocasionada pelo controle exercido pelo OIRA, a capacidade de inovação das agências reguladoras não foi afetada significativamente. Por que essa diferença?

Muitas hipóteses poderiam ser consideradas. Talvez a atividade normativa das agências reguladoras tenha uma natureza distinta de outras atividades de organizações públicas, o que faz com que ela responda a estímulos diferentes. Outra possibilidade seria entender que as atividades das agências são politicamente mais sensíveis. A vontade do Presidente e dos altos dirigentes das agências de imprimir sua marca compensaria os obstáculos impostos pelo OIRA e levaria a inovações. Ou, ainda: a perda de autonomia decorrente da supervisão do OIRA não seria tão significativa, se comparada com a decorrente de restrições relacionadas à gestão do orçamento ou de recursos humanos.

A diferença entre os resultados também pode ter origem em aspectos metodológicos dos estudos. Como já destacado, grande parte dos autores citados na seção anterior valeu-se de entrevistas realizadas com dirigentes públicos para mensurar determinadas variáveis, inclusive a variável dependente relativa à capacidade de inovação das organizações públicas. Por sua vez, os estudos sobre ossificação utilizam dados mais objetivos, como o número de normas editadas pelas agências. As variáveis incorporadas nos modelos estatísticos também são diferentes. Nas pesquisas sobre ossificação, os autores praticamente ignoram variáveis concernentes a aspectos intraorganizacionais das agências, como a existência de remuneração por resultados ou outros mecanismos voltados para estimular iniciativas inovadoras de seus servidores.

2.4. A contribuição desta dissertação

Esta dissertação não pretende ser o elo perdido entre as duas literaturas citadas acima. Tampouco o método estatístico aqui utilizado representa avanços

em relação aos descritos anteriormente. Contudo, é possível identificar algumas contribuições para o debate do tema.

Trata-se do primeiro estudo empírico sobre a relação entre autonomia organizacional e inovação que leva em conta a realidade da administração pública brasileira. Também é o primeiro a tentar mensurar os efeitos de longo prazo da supervisão exercida por um órgão de controle (no caso, o TCU) sobre contratos administrativos envolvendo concessões públicas.

Do ponto de vista metodológico, tentou-se adotar critério mais objetivo para medir o volume de inovações de uma organização, o que foi feito por meio da comparação, via software, entre contratos de concessão, como será detalhado mais adiante. Dessa forma, esta pesquisa se diferencia do conjunto de artigos que utilizam entrevistas com dirigentes públicos e respostas a questionários para a definição da frequência com que as organizações inovam.

Na mesma linha dos estudos sobre o OIRA, pretende-se verificar aqui se o controle exercido por um ente revisor, o TCU, inibe decisões das agências reguladoras. No entanto, os autores que examinaram a ossificação do processo decisório das agências reguladoras norte-americanas não analisam o *conteúdo* das decisões do OIRA, que são descritas por eles de maneira mais ou menos estática: ou o OIRA aprova a norma da agência reguladora, com ou sem alteração, ou o OIRA recomenda à agência que a norma não seja editada. Seria possível descrever as decisões do TCU da mesma maneira, destacando se o tribunal aprova ou suspende o projeto de concessão pública. Porém, essa abordagem não capta todos os efeitos das decisões do TCU, pois elas podem ter conteúdos bem diferentes. Certas decisões apenas aprovam a viabilidade e legalidade da concessão. Outras decisões aprovam a concessão e, ao mesmo tempo, preveem diversas recomendações às agências, que vão desde a criação de banco de dados sobre os preços de materiais de construção⁴⁸ até a elaboração de guias sobre licenciamento ambiental⁴⁹, o que acaba gerando um impacto muito maior sobre os recursos orçamentários e humanos das agências.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.945/2008. Plenário. Data da Sessão: 10/09/2008.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 889/2006. Plenário. Data da Sessão: 14/06/2006.

Ao tentar captar essas variações, a metodologia empregada nesta dissertação inova se comparada à dos estudos sobre a hipótese da ossificação nos EUA.

3. O CONTROLE DO TCU SOBRE AS CONCESSÕES PÚBLICAS

3.1. O início

Por meio de contratos de concessão, o governo federal delega à iniciativa privada a responsabilidade pela execução de determinados serviços públicos, como a transmissão de energia elétrica, a administração de rodovias, serviços de telecomunicação, entre outros. Como contrapartida, a empresa (concessionária) ganha, em regra, o direito de cobrar uma tarifa daquelas pessoas que usufruem do serviço⁵⁰.

Para selecionar a concessionária que prestará o serviço ou explorará o bem público, é necessário que o governo federal realize uma licitação, procedimento administrativo previsto em lei no qual as diferentes empresas interessadas fazem propostas, sendo escolhida aquela que apresentar a proposta mais vantajosa. Dependendo da forma como a licitação for estruturada, pode vencer a licitação a empresa que propuser o menor valor de tarifa a ser cobrada dos usuários ou a empresa que oferecer a maior contrapartida financeira ao governo federal pela outorga da concessão ou, ainda, aquela que apresentar a proposta tecnicamente mais consistente.

Para realizar uma licitação, o governo federal deve praticar vários atos e elaborar diversos documentos. Entre os principais, citem-se três: o estudo de viabilidade do empreendimento a ser concedido, o edital de licitação e a minuta do contrato de concessão.

No estudo de viabilidade, descreve-se o empreendimento e expõem-se os motivos que o tornam conveniente. Nele são apresentados os principais requisitos técnicos e especificações do empreendimento, seu prazo, os cálculos dos investimentos necessários para a prestação do serviço, as estimativas das receitas futuras e do lucro das concessionárias, os valores previstos para as tarifas, avaliação de possíveis alternativas ao projeto, medidas mitigadoras dos

⁵⁰ Para mais detalhes sobre o instrumento jurídico de concessão pública, ver, por exemplo: MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010; RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. Editora Atlas: São Paulo, 2011; e JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos: comentários às leis ns. 8.987 e 9.074, de 1995**. São Paulo: Dialética, 1997.

impactos ambientais e outros aspectos. Em regra, esse estudo é publicado e debatido em audiência pública antes do início da licitação.

Por sua vez, o edital de licitação, além de descrever detalhadamente as especificações do empreendimento, muitas delas já previstas no estudo de viabilidade, estipula as regras que guiarão a disputa entre as empresas interessadas na concessão. Define, por exemplo, a data e hora do leilão, os requisitos técnicos e documentais necessários para a participação das empresas, os critérios de julgamento das propostas, o procedimento a ser adotado durante a fase de lances, as garantias que devem ser apresentadas pelas empresas e assim por diante.

Outro documento importante no processo é a minuta do contrato de concessão, um anexo do edital da licitação, que prevê, por exemplo, a forma e as condições para prestação do serviço, os direitos e obrigações da concessionária e do poder concedente, a remuneração da concessionária, os indicadores da qualidade do serviço, mecanismos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, as penalidades aplicáveis à concessionária, entre outras cláusulas. Definida a empresa vencedora da licitação, a minuta do contrato dará origem, após adaptações meramente formais, ao contrato que será assinado pelos representantes da concessionária e do poder concedente.

Esses três documentos (estudo de viabilidade, edital de licitação e minuta de contrato) e outros devem ser encaminhados, pelas agências reguladoras responsáveis pela concessão, para a análise do TCU *antes* da assinatura do contrato de concessão. Por isso que se fala na existência de uma fiscalização “prévia ou concomitante”⁵¹ do TCU no que diz respeito aos processos de outorga de concessões públicas.

Essa fiscalização prévia ou concomitante do TCU no âmbito das concessões públicas não está prevista expressamente em lei. Nasceu de uma construção jurisprudencial do TCU, que, em abril de 1993, decidiu, por iniciativa própria, acompanhar todos os procedimentos relativos à concessão da

⁵¹ É a expressão utilizada no artigo 7º da Instrução Normativa TCU nº 27/1998.

exploração da Ponte Rio-Niterói⁵², estabelecendo que a fiscalização da concessão ocorreria em três fases. Na primeira fase, os auditores do TCU deveriam examinar a viabilidade técnica e financeira da concessão. Na segunda fase, os atos e procedimentos da licitação. Na terceira fase, a legalidade das cláusulas do contrato de concessão.

Nas concessões seguintes, adotou-se lógica semelhante. Em agosto de 1993, o DNER lançou novos editais para a concessão de quatro rodovias, entre elas a Rodovia Presidente Dutra, que liga Rio de Janeiro e São Paulo. Quanto a esses empreendimentos, o TCU, em nova decisão, determinou ao Ministério dos Transportes que fossem incluídas, na prestação de contas do DNER daquele ano e dos anos seguintes, informações sobre a viabilidade técnica e financeira das concessões, sobre os procedimentos licitatórios adotados e sobre os contratos de concessão assinados. Dessa forma, o TCU manteve o acompanhamento em três fases para as novas concessões, tal como esboçado na concessão da Ponte Rio-Niterói. No entanto, essa decisão mais recente apresentou uma importante diferença: o TCU explicitou que o responsável por reunir as informações necessárias para a análise do projeto de concessão seria o próprio governo federal. Em outras palavras: o TCU começava a exigir documentos e fazer determinações diretamente aos órgãos e entes administrativos responsáveis pelas concessões. Aos poucos, o processo de acompanhamento de concessões no TCU ganhava forma.

Nessas primeiras rodadas de concessões, ainda não se podia falar em fiscalização *prévia* ou *concomitante*. A primeira manifestação do TCU sobre a concessão da Ponte Rio-Niterói veio 23 dias *após* a publicação do edital no Diário Oficial da União. Sobre o pacote de concessões com quatro rodovias, 43 dias depois. O TCU fiscalizava atos praticamente consumados.

A mudança ocorreu por meio da Decisão nº 394/1995, na qual o TCU reconheceu que o acompanhamento das concessões precisava se tornar “mais ágil e dinâmico”⁵³. A solução seria criar uma norma que permitisse a antecipação

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 141/1993. Plenário. Data da Sessão: 28/04/1993.

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 394/1995. Plenário. Data da Sessão: 09/08/1995.

da fiscalização do TCU. Somente após a manifestação do TCU sobre determinada etapa do processo de outorga de concessão é que o governo federal poderia iniciar a etapa seguinte.

Para justificar essa mudança, o TCU expôs basicamente três argumentos. O primeiro: até aquele momento, as concessões analisadas pelo TCU apresentavam irregularidades recorrentes, como a falta de critérios objetivos para o julgamento das propostas das empresas licitantes. Logo, as concessões seguintes “possivelmente” conteriam as mesmas impropriedades. A fiscalização prévia permitiria que o TCU se antecipasse a esses prováveis erros, evitando “ônus desnecessários para os usuários e lucros exorbitantes para os concessionários”. O segundo argumento dizia respeito à “magnitude” e à “importância” do programa de concessões de rodovias que estava sendo implementado pelo governo federal na década de 90, que envolvia cerca de 30% da malha rodoviária federal pavimentada do país. Diante de programa de tamanha envergadura, seria “indispensável” um acompanhamento diferente, mais rigoroso, prévio, pelo TCU. Terceiro argumento: o controle exercido até aquele momento pelo TCU sobre outras iniciativas de desestatização, como privatizações, possuía “problemas sérios” em razão de sua “posteridade”. Mais cedo ou mais tarde, os mesmos problemas acabariam por surgir nos processos de acompanhamento de concessões públicas.

Após a Decisão nº 394/1995, foi criado um grupo de trabalho no TCU com a finalidade de apresentar uma proposta de norma visando regulamentar a atuação do tribunal nos processos de concessão pública.

As atividades desse grupo deram origem à Instrução Normativa TCU nº 10/95, editada em 22 de novembro de 1995, que passou a prever formalmente a fiscalização prévia e concomitante de todas as concessões federais de serviços públicos. Em linhas gerais, essa norma dividiu o processo de fiscalização em seis estágios, bem como consolidou a lista de documentos que o órgão ou entidade federal responsável deveria encaminhar ao TCU em cada um dos estágios. Além disso, foram fixados prazos para a remessa dos documentos. Os estudos de viabilidade da concessão, por exemplo, deveriam ser enviados ao TCU 30 dias, no mínimo, antes da publicação do edital de

licitação. A minuta do contrato de concessão, 5 dias, no máximo, após a publicação do edital de licitação.

Outro aspecto relevante da Instrução Normativa nº 10/95 relaciona-se com o alcance da competência do TCU. Qual seria o objeto de análise do tribunal? Ele poderia interferir em quais características da concessão? Nesse particular, a norma limitou-se a dizer que, nos processos de acompanhamento, o TCU teria o poder de examinar os “aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade” dos atos praticados pelo governo federal. Essa falta de detalhamento certamente conferiu ampla liberdade para que os auditores do tribunal pudessem, na análise dos casos concretos, propor modificações em quaisquer aspectos considerados relevantes na modelagem jurídica e financeira das concessões, inclusive nas regras dos editais e nas cláusulas dos respectivos contratos⁵⁴.

Pouco mais de três anos após sua edição, a Instrução Normativa nº 10/95 foi revogada pela Instrução Normativa nº 27/98, que, apesar de ter introduzido modificações importantes, reproduziu a grande maioria das regras existentes até então.

3.2. O processo atual

Conforme as regras em vigor da Instrução Normativa nº 27/98, a fiscalização dos processos de outorga de concessão pública ocorre em quatro estágios⁵⁵. Em cada um deles a agência reguladora deve elaborar e enviar determinados documentos para a análise do TCU, o qual pode, ainda, solicitar novas informações à agência e realizar diligências com o intuito de aprofundar a fiscalização sobre determinados pontos.

⁵⁴ Para uma análise jurídica sobre os limites da competência do TCU, ver: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratações públicas e seu controle**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

⁵⁵ Em concessões rodoviárias, o processo de acompanhamento do TCU segue regras especiais, sendo realizado em cinco estágios, conforme Instrução Normativa TCU nº 46, de 25 de agosto de 2004. Para os fins desta pesquisa, as especificidades referentes ao acompanhamento de concessões rodoviárias não são significativas. Como regra, faremos, nesta dissertação, menção ao procedimento previsto na Instrução Normativa TCU nº 27/98, aplicável às concessões do setor petrolífero e de energia. Quando necessário, serão apontadas as peculiaridades do acompanhamento de concessões rodoviárias.

3.2.1. *Primeiro estágio: a viabilidade da concessão*

Inicialmente, no primeiro estágio, que trata do exame da viabilidade da concessão, é exigida a remessa de três relatórios ao TCU.

O primeiro é um relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o seu objeto, área e prazo de concessão, orçamento das obras realizadas e a realizar, data de referência dos orçamentos, custo estimado de prestação dos serviços, bem como sobre eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados.

O segundo relatório reúne informações sobre os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e investimentos já efetuados pela empresa interessada, vinculados ao empreendimento, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pela agência reguladora, quando houver.

O terceiro é um relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental do empreendimento a ser concedido.

Tais documentos são distribuídos entre as unidades técnicas especializadas do TCU, de acordo com as regras internas de repartição de competências no tribunal⁵⁶. A Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações, por exemplo, acompanha as concessões do serviço de transmissão de energia elétrica e as concessões para exploração e produção de petróleo e gás natural. As concessões de rodovias ficam sob a responsabilidade da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes.

Após o recebimento da documentação, a unidade responsável examina a viabilidade técnica, financeira e jurídica do empreendimento, levando em consideração as informações prestadas pela agência. Neste momento do processo, abrem-se dois caminhos.

⁵⁶ Essas regras estão atualmente previstas na Resolução TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012.

Caso verificados indícios de irregularidades ou evidências de potencial dano ao interesse público, a unidade técnica deve submeter o processo, com proposta de adoção das medidas cabíveis, à consideração de um dos nove ministros do TCU, que se tornará o relator da matéria. Em seguida, após formar sua convicção, o ministro relator leva o assunto ao plenário do TCU, que tomará uma decisão sobre a consistência dos documentos e dos cálculos feitos pela agência reguladora, aprovando ou não o primeiro estágio.

Por outro lado, se não forem constatadas irregularidades, a unidade técnica deve encaminhar o processo ao ministro relator somente após o fim do terceiro estágio.

A Instrução Normativa nº 27/98 estabelece um prazo para que a agência reguladora envie ao TCU esse primeiro conjunto de documentos: no mínimo 30 dias *antes* da publicação, no Diário Oficial da União, do edital de licitação da concessão⁵⁷. Isso significa que, caso encontre alguma irregularidade nesses 30 dias, o TCU tem a oportunidade de recomendar à agência reguladora a suspensão da publicação do edital, protelando, assim, o início efetivo da licitação. No universo de 53 processos de fiscalização analisados nesta pesquisa, o TCU determinou que a agência se abstinhasse de publicar o edital em sete casos⁵⁸, nos quais a continuidade da licitação para outorga da concessão ficou condicionada à correção das impropriedades identificadas pelo TCU.

Por exemplo, em 2005, na segunda etapa do programa federal de concessões rodoviárias, que abrangia oito trechos de rodovias federais, o TCU apontou falhas nos estudos de viabilidade que distorciam os custos operacionais estimados dos empreendimentos e prejudicavam o cálculo adequado da tarifa máxima a ser exigida dos usuários⁵⁹. Sem a correção desses erros antes da publicação do edital, estaria criada, segundo o TCU, uma situação de difícil

⁵⁷ Desde 2009, esse prazo passou a ser de 60 dias para a outorga de concessão do serviço de transmissão de energia e de concessão de uso de bem público destinado à exploração e aproveitamento hidrelétrico, desde que a estimativa de investimentos seja superior a um bilhão de reais, conforme artigo 8º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos nºs 351/1999 (Data da Sessão: 10/06/1999), 981/2005 (Data da Sessão: 13/07/2005), 2.104/2008 (Data da Sessão: 24/09/2008), 1.656/2011 (Data da Sessão: 22/06/2011), 2.604/2013 (Data da Sessão: 25/09/2013), 683/2010 (Data da Sessão: 07/04/2010) e 3.640/2013 (Data da Sessão: 10/12/2013), todos do Plenário.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 981/2005. Plenário. Data da Sessão: 13/07/2005.

reversão, que seria “inconveniente para o poder concedente e para os licitantes”. À época, a própria unidade técnica mostrou-se reticente quanto ao poder do TCU de determinar a suspensão da publicação do edital, a ponto de afirmar em seu relatório de análise: “a publicação do edital pelo poder concedente independe da manifestação deste tribunal pela regularidade dos estudos de viabilidade”. Apenas considerou “sensato” que a ANTT aguardasse, como medida de “prudência”, ulterior manifestação do tribunal sobre novas versões, corrigidas, dos estudos de viabilidade. Apesar dessa aparente hesitação da unidade técnica, o plenário do TCU determinou que a ANTT se abstivesse de publicar os editais para as concessões rodoviárias até a solução das pendências encontradas.

Hoje, está consolidada a possibilidade de o TCU determinar, no primeiro estágio do processo de acompanhamento, a suspensão da publicação do edital, como demonstram casos mais recentes⁶⁰. O fortalecimento desse poder do TCU está certamente relacionado ao respaldo conferido por diversas decisões judiciais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, que vêm considerando legítima a adoção, pelo TCU, de medidas preventivas para evitar lesões aos cofres públicos e garantir a efetividade de suas decisões⁶¹. A pesquisa demonstra, contudo, que esse poder é utilizado com certa parcimônia, em número relativamente pequeno de casos.

3.2.2. Segundo estágio: etapas iniciais da licitação

No segundo estágio, a agência reguladora deve enviar para análise do TCU os documentos que compõem as fases iniciais da licitação: documentos relacionados à etapa de pré-qualificação⁶² da licitação; o edital de licitação; a

⁶⁰ Um exemplo seria a suspensão da publicação do edital da licitação para outorga de autorização de uso de radiofrequências na faixa de 700 MHz (4G), discutida no Acórdão nº 2.301/2014, prolatado pelo Plenário do TCU em 03/09/2014.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.510, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, Diário de Justiça: 19.11.2003. Além disso, a possibilidade de adoção de medidas cautelares pelo TCU, como a suspensão de publicação de edital, está prevista em lei (artigo 45, Lei nº 8.443/1992) e no regimento interno do TCU (artigo 276 da Resolução nº 246/2011).

⁶² De acordo com a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais para as licitações no Brasil, as empresas participantes da licitação devem comprovar que possuem a capacidade técnica necessária para executar adequadamente o serviço que será contratado. Em licitações mais complexas, que demandem uma análise mais detida da qualificação técnica, o ente público pode promover, se considerar justificado, uma fase de pré-qualificação, anterior a todas as outras, a fim de selecionar com maior antecedência as empresas aptas a participar da licitação.

minuta do contrato; e todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas.

A etapa de pré-qualificação, os esclarecimentos às empresas licitantes e as impugnações ao edital não costumam gerar maiores controvérsias ao longo da fiscalização do TCU.

Por sua vez, os editais de licitação e as minutas de contrato de concessão vêm sendo objeto de diversas recomendações. Em 32% dos processos pesquisados, o TCU recomendou a alteração de regra do edital ou a modificação da minuta contratual⁶³. É provável que esses números estejam subestimados, pois mudanças no edital e na minuta do contrato podem ser debatidas e acordadas informalmente em reuniões entre auditores do TCU e servidores das agências, sem que essas mudanças sejam expressamente mencionadas nas decisões do TCU⁶⁴.

Como exemplo de mudança em edital decorrente de solicitação do TCU, cite-se o caso do Leilão nº 3/2006, promovido pela ANEEL para concessão de serviço de transmissão de energia elétrica. No respectivo processo de acompanhamento, o TCU recomendou que os editais da ANEEL passassem a incluir regra que obrigasse a licitante vencedora a apresentar o estudo de viabilidade técnica e econômica que fundamentara a proposta oferecida pela empresa no leilão⁶⁵.

Relativamente a mudanças em minutas contratuais, mencione-se outro exemplo: em 2001, no acompanhamento da terceira rodada de licitações realizada pela ANP para a exploração e produção de petróleo, o TCU

⁶³ Para a especificação dos casos em que foram feitas recomendações envolvendo a alteração de edital ou minuta contratual, ver Apêndice 8.2.

⁶⁴ Essa hipótese foi mencionada explicitamente no Acórdão nº 101/2007 do Plenário do TCU, que tratou da concessão da BR-116 e BR-324: “Com o intuito de agilizar a análise, foi estabelecido, durante todo o processo, um canal direto de comunicação com os órgãos envolvidos. Por meio de reuniões, de contatos telefônicos e, principalmente, de correio eletrônico foram solicitados esclarecimentos e informações acerca do modelo. Desta forma, as correções necessárias, após discutidas, foram implementadas concomitantemente à análise.”

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.866/2007. Plenário. Data da Sessão: 12/09/2007.

determinou⁶⁶ que a ANP excluísse dos contratos de concessão todos os mecanismos de gestão contratual que envolvessem o instituto jurídico da aprovação por decurso de prazo⁶⁷. Segundo o TCU, esses mecanismos, aliados à escassez de pessoal da ANP, reduziriam a capacidade de fiscalização adequada dos contratos de concessão.

Da forma como o processo de acompanhamento está atualmente disciplinado na Instrução Normativa nº 27/98, tem-se a impressão de que não haveria uma fiscalização verdadeiramente prévia sobre os editais e minutas contratuais, dado que tais documentos devem ser encaminhados ao TCU no prazo de cinco dias, no máximo, *após* a publicação do edital e da minuta contratual na imprensa oficial.

No entanto, as recomendações sobre editais e contratos não ocorrem somente no segundo estágio de acompanhamento. Em alguns casos, o TCU as faz ainda no primeiro estágio. Foi o que aconteceu na fiscalização da concessão de trecho da rodovia BR-101, quando o tribunal determinou à ANTT, ainda no primeiro estágio, que incluísse, no edital e na minuta do contrato, parâmetros de qualidade que permitissem mensurar objetivamente a prestação adequada do serviço pela concessionária⁶⁸.

Ao detectar alguma irregularidade no edital ou minuta contratual *após* a publicação desses documentos na imprensa oficial, ou seja, após o início da fase externa da licitação, o TCU costuma adotar uma das seguintes alternativas: ou, hipótese mais comum, determina que a agência reguladora corrija a irregularidade nas concessões futuras⁶⁹ ou, mais raramente, determina que,

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 232/2002. Plenário. Data da Sessão: 20/03/2002.

⁶⁷ Até então, a ANP utilizava a aprovação por decurso de prazo, por exemplo, na avaliação do Plano de Desenvolvimento apresentado pelas concessionárias, documento em que se especifica o programa de trabalho e respectivos investimentos necessários para viabilizar a produção de um campo de petróleo descoberto pela concessionária. Caso a ANP não tomasse, em determinado prazo, uma decisão sobre o Plano de Desenvolvimento, o documento seria considerado tacitamente aprovado pela agência.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.656/2011. Plenário. Data da Sessão: 22/06/2011.

⁶⁹ Ver, por exemplo: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.527/2002. Plenário. Data da Sessão: 06/11/2002.

após a assinatura dos contratos defeituosos, a agência reguladora promova aditivos contratuais para corrigi-los⁷⁰.

3.2.3. Terceiro estágio: regularidade do procedimento licitatório

No terceiro estágio, o TCU examina a regularidade das seguintes etapas do procedimento licitatório da concessão: habilitação e julgamento das propostas⁷¹.

Na fase de habilitação, os licitantes apresentam à agência reguladora os documentos que comprovam sua regularidade jurídica e fiscal, qualificação técnica e capacidade econômico-financeira para executar as obras e serviços que estão sendo licitados. São exemplos de documentos exigidos nessa fase os estatutos ou contratos sociais da licitante, certidões fiscais, certidões negativas de falência, balanços patrimoniais, certificados de aptidão técnica, entre outros. Após recebê-los e analisá-los, a agência reguladora elabora um “relatório de julgamento da habilitação”, que deve ser encaminhado ao TCU, juntamente com informações sobre eventuais recursos apresentados pelas licitantes insatisfeitas e sobre as decisões da agência a respeito desses recursos.

Na fase de julgamento, a agência verifica se as propostas apresentadas pelas licitantes estão em conformidade com as regras previstas no edital. Após esse exame, determina-se qual licitante ofereceu a melhor proposta, sempre conforme os critérios do edital. Essas avaliações dão origem a um “relatório de julgamento”, que também deve ser submetido ao escrutínio do TCU.

Nesse terceiro estágio, talvez mais do que em qualquer outro, fica claro o potencial que o controle prévio ou concomitante do TCU possui de gerar, para a agência reguladora e para o próprio tribunal, uma carga de trabalho que provavelmente não se reverterá numa prestação de serviço público mais eficiente, ou seja, potencial de gerar burocracia. Isso porque o controle exercido pelo TCU nesse terceiro estágio diz respeito a aspectos predominantemente formais, que são corriqueiros em qualquer licitação e que não trazem impactos

⁷⁰ Ver, por exemplo: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.283/2008. Plenário. Data da Sessão: 02/07/2008.

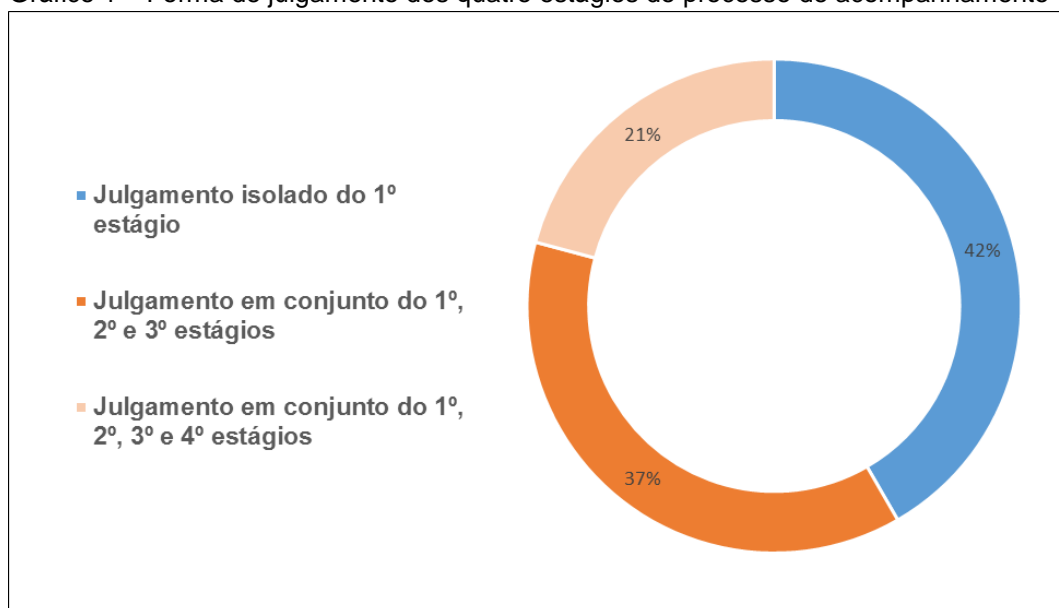
⁷¹ Na fiscalização de concessões rodoviárias, tais documentos são analisados em dois estágios diferentes: o terceiro e o quarto estágios.

significativos sobre a modelagem jurídica e econômico-financeira das concessões. Talvez isso explique o fato de apenas 12% dos casos analisados terem revelado alguma espécie de irregularidade no terceiro estágio⁷².

Após a análise dos documentos citados, a unidade técnica encaminha seu parecer ao ministro relator, que levará o caso para a decisão do plenário do TCU.

Como já mencionado, a Instrução Normativa nº 27/98 estabelece que a análise da unidade técnica deve ser apreciada pelo plenário do TCU, em regra, somente após o fim do terceiro estágio do processo de acompanhamento, salvo quando forem encontrados indícios ou evidências de irregularidades ainda no primeiro ou segundo estágios, hipótese na qual o processo deve ser submetido de imediato para o ministro relator. O mais comum, contudo, é a decisão conjunta sobre os três ou quatro estágios, o que ocorreu em 58% dos casos, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Forma de julgamento dos quatro estágios do processo de acompanhamento



Fonte: Elaboração própria. A lista completa das decisões do TCU com as respectivas formas de julgamento encontra-se no Apêndice 8.2.

O fato de o plenário do TCU se pronunciar, em certos casos, somente no terceiro ou quarto estágio não significa que os documentos apresentados pelas agências no primeiro e segundo estágios estavam perfeitos. Em algumas das

⁷² Conforme detalhado no Apêndice 8.2.

decisões⁷³ em que os três ou quatro estágios foram julgados em conjunto, o plenário do TCU fez recomendações voltadas para o aperfeiçoamento do edital ou da minuta contratual. Em tese, pelo artigo 17 da Instrução Normativa nº 27/98⁷⁴, isso não deveria ocorrer, pois, como já dito, a presença de “indícios de irregularidades” no edital ou na minuta contratual – documentos do segundo estágio – deveria levar o processo “de imediato” ao ministro relator da matéria. Isso traz à tona algumas hipóteses. Talvez a unidade técnica antecipe o julgamento do primeiro ou segundo estágio somente quando detecta uma irregularidade *grave*. Quando a irregularidade do primeiro ou segundo estágio não é grave, permite-se que o processo se estenda até o terceiro estágio para, só então, encaminhá-lo ao ministro relator. No entanto, não foi possível identificar, nas decisões analisadas, qual seria o conceito de “irregularidade grave” utilizado pelas unidades técnicas do tribunal.

Convém observar que o contrário também ocorre: por vezes, o TCU julga isoladamente o primeiro estágio mesma não havendo irregularidades⁷⁵. Isso pode indicar que o tribunal está preocupado em sinalizar para a agência reguladora que não há maiores obstáculos para o prosseguimento da licitação e que a publicação do edital não será suspensa.

3.2.4. Quarto estágio: etapas finais da outorga de concessão

Após o julgamento das propostas e a conclusão do procedimento licitatório, o governo federal transfere formalmente à empresa vencedora da licitação, agora concessionária, a responsabilidade pela prestação de determinado serviço público ou a exclusividade na exploração de determinado bem público. O ato que formaliza essa transferência, geralmente um decreto presidencial, é chamado de “ato de outorga”.

⁷³ Exemplos: Acórdão nº 417/2001 (data da sessão: 04/07/2001) e Acórdão nº 649/2005 (data da sessão: 25/05/2005), ambos do Plenário do TCU.

⁷⁴ Diz esse artigo: “Em qualquer estágio da fiscalização dos processos de desestatização, verificados indícios ou evidências de irregularidades, os autos serão submetidos de imediato à consideração do Relator da matéria, com proposta de adoção das medidas cabíveis”.

⁷⁵ Ver, por exemplo, o Acórdão nº 3.006/2011, do Plenário do TCU, julgado em 16/11/2011.

Após a publicação do ato de outorga na imprensa oficial, os representantes da agência reguladora e da concessionária já podem assinar o contrato de concessão.

Cinco dias após a assinatura, o contrato de concessão e o ato de outorga devem ser enviados ao TCU, para que se dê início ao quarto e último estágio do processo de acompanhamento⁷⁶, quando a unidade técnica avaliará se esses documentos estão em conformidade com a minuta de contrato prevista no edital e com o resultado da licitação. Em seguida, aprovado o quarto estágio pelo plenário do TCU, o processo é arquivado.

Em apenas um dos casos estudados o TCU apontou impropriedades e fez recomendações por ocasião do quarto estágio⁷⁷.

3.3. As decisões do plenário do TCU

O plenário do TCU aprecia os pareceres das unidades técnicas e emite uma decisão para cada estágio. Mesmo nas decisões em que os quatro estágios são analisados em conjunto, existe um posicionamento do plenário sobre cada um deles.

Três espécies de decisões costumam ser tomadas pelo plenário: aprovação do estágio sem ressalva, aprovação do estágio com ressalva ou suspensão do processo para o cumprimento de determinações do TCU.

Na Instrução Normativa nº 27/98 e no regimento interno do TCU, não se encontra uma definição sobre os tipos de irregularidades que podem surgir durante o processo de acompanhamento de outorga de concessões públicas. Não está definido, por exemplo, que tipo de irregularidade deve paralisar o processo de concessão e que tipo deve levar a uma aprovação com ressalva.

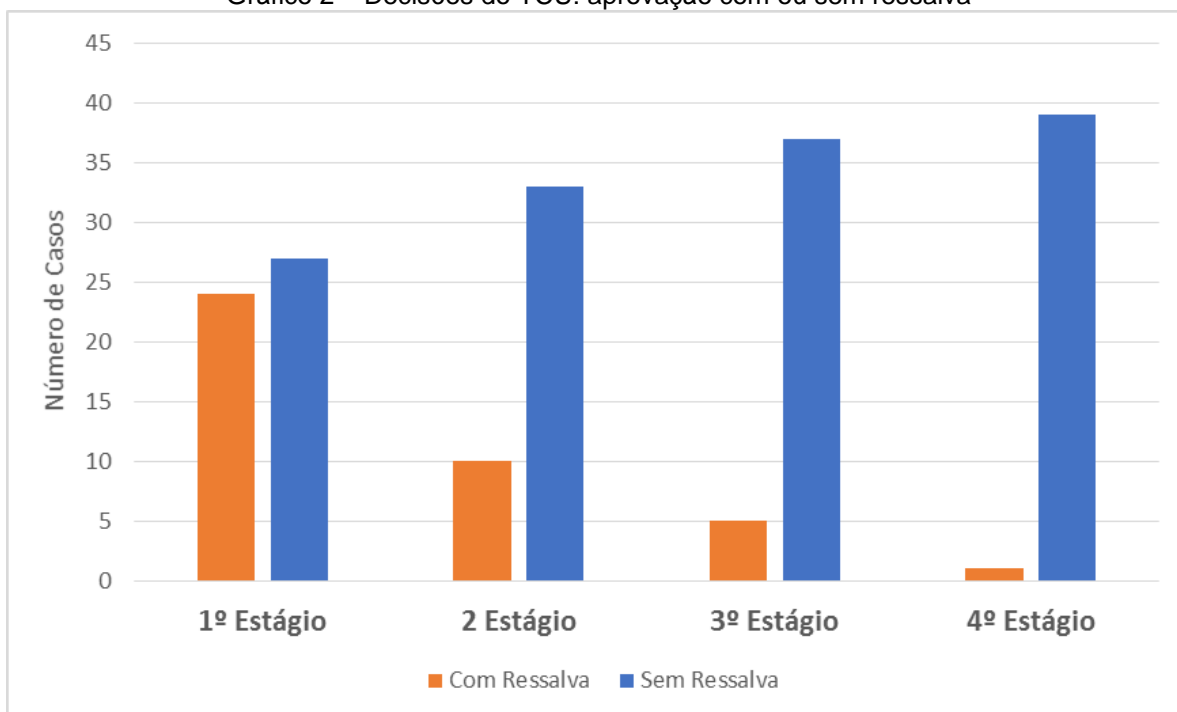
Apesar disso, na prática, o TCU parece adotar, nos processos referentes a concessões públicas, os mesmos critérios utilizados em outras espécies de

⁷⁶ Na fiscalização de concessões rodoviárias, o quarto estágio aqui descrito corresponde ao quinto estágio.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.573/2012. Plenário. Data da Sessão: 26/09/2012.

prestações de contas avaliadas pelo tribunal⁷⁸. Assim, a aprovação sem ressalvas ocorre quando o TCU não encontra falhas nos documentos e cálculos apresentados pelas agências. Já a aprovação com ressalvas significa que o TCU detectou impropriedade ou qualquer outra falha de natureza formal que não detenha o potencial de provocar dano aos cofres públicos. Por sua vez, decisões que levam à suspensão do processo são tomadas quando há risco de danos aos cofres públicos ou de prejuízos para os futuros usuários dos serviços concedidos ou quando há a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. O gráfico a seguir ilustra a frequência, nos casos pesquisados, de aprovações com ou sem ressalva.

Gráfico 2 – Decisões do TCU: aprovação com ou sem ressalva



Fonte: Elaboração própria. Mais informações sobre as decisões do TCU encontram-se no Apêndice 8.2.

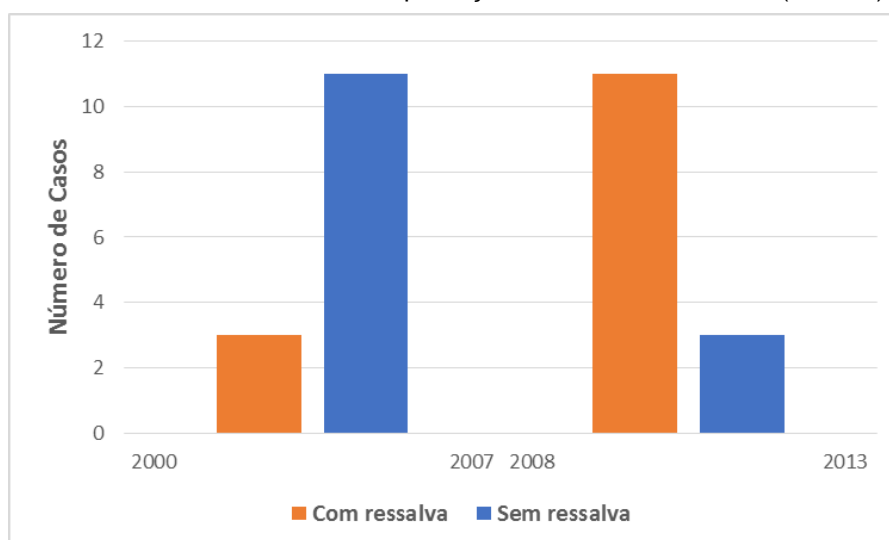
É significativo, como se vê, o percentual de casos em que o TCU fez ressalvas aos documentos apresentados no primeiro estágio (47%), fato que demonstra, primeiro, que é nessa etapa que são discutidos os principais pontos das concessões e, segundo, que é comum haver divergências entre as agências reguladoras e o TCU ao longo dos processos de acompanhamento. Em sentido oposto, as poucas observações feitas pelo TCU no terceiro e quarto estágios são

⁷⁸ Esses critérios encontram-se no artigo 16 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e no artigo 201 do Regimento Interno do TCU (Resolução TCU nº 246/2011).

indicativos de que tais etapas possuem caráter prevalentemente formal, como já sugerido em páginas anteriores.

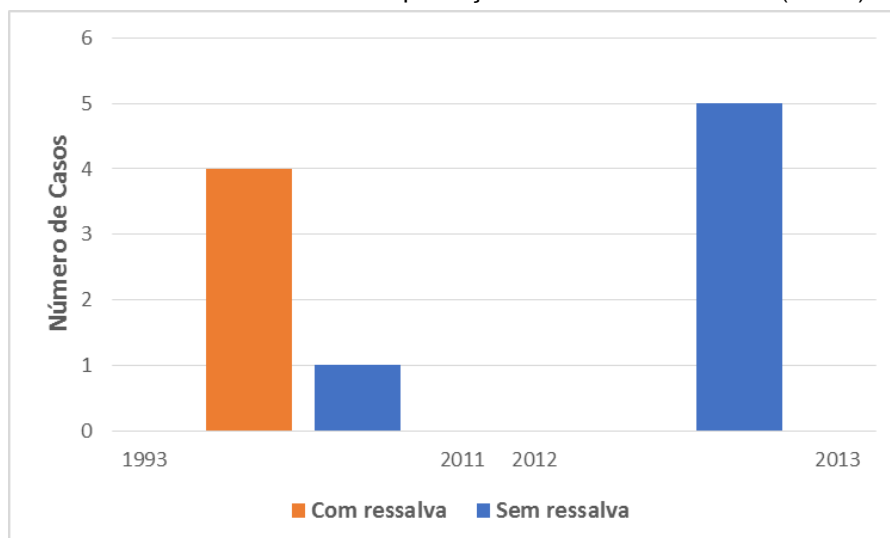
Observar como o TCU oscilou em sua postura decisória ao longo dos anos revela traços importantes no seu relacionamento com cada uma das agências. No caso da ANEEL, houve poucas aprovações com ressalvas nos primeiros anos de fiscalização do TCU, tendência essa que se reverteu recentemente (Gráfico 3). Evolução diferente se deu nas concessões rodoviárias, cujos processos de acompanhamento mais antigos eram aprovados mais frequentemente com ressalvas (Gráfico 4). Nas concessões sob responsabilidade da ANP, as aprovações com ressalvas se distribuíram de maneira mais uniforme no período analisado (Gráfico 5).

Gráfico 3 – Decisões do TCU: aprovação com ou sem ressalva (ANEEL)



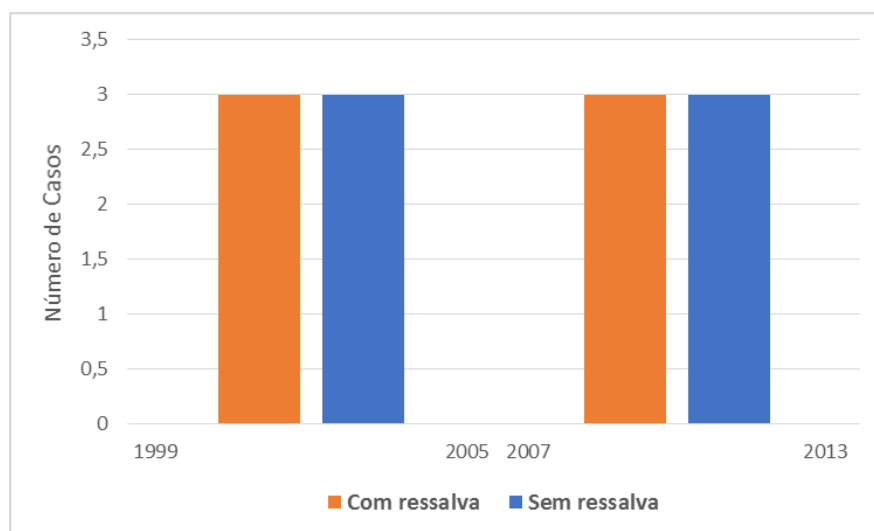
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4 – Decisões do TCU: aprovação com ou sem ressalva (ANTT)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Decisões do TCU: aprovação com ou sem ressalva (ANP)



Fonte: Elaboração própria.

Além de aprovar com ou sem ressalvas os estágios do processo de acompanhamento, o TCU, em suas decisões, pode emitir “recomendações” ou “determinações” às agências reguladoras.

Por meio das “recomendações”, o tribunal emana comandos de obediência facultativa por parte das agências, envolvendo, por exemplo, a reavaliação de metodologias usadas no cálculo dos custos das obras do projeto de concessão⁷⁹, a adoção de boas práticas regulatórias⁸⁰, ajustes nas premissas das projeções financeiras⁸¹, a realização de estudos sobre o impacto do empreendimento sobre os municípios vizinhos⁸² e outros pontos.

Diferentemente, as “determinações” devem ser obrigatoriamente seguidas pelas agências reguladoras, sob pena de multa⁸³. O TCU já determinou que a agência, por exemplo, corrigisse os estudos sobre os investimentos necessários para a execução do empreendimento⁸⁴; adotasse novos mecanismos para o cálculo da tarifa cobrada do usuário do serviço⁸⁵; e

⁷⁹ Acórdão nº 3.640/2013.

⁸⁰ Acórdão nº 889/2006.

⁸¹ Acórdão nº 1.866/2007.

⁸² Acórdão nº 682/2010.

⁸³ Conforme artigo 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 (“Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado”).

⁸⁴ Acórdão nº 682/2010.

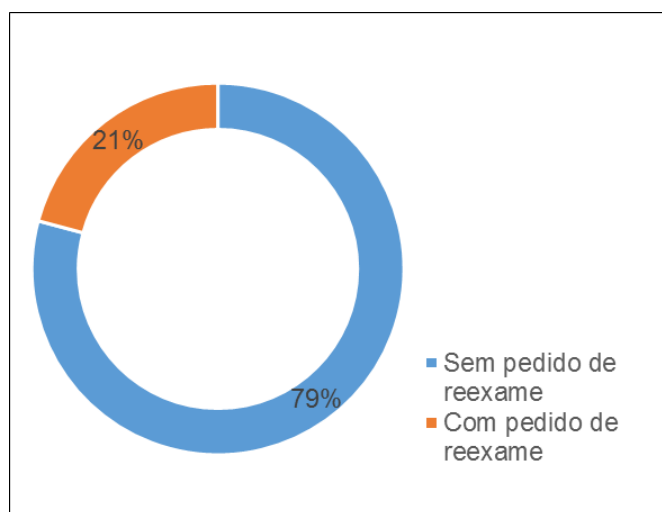
⁸⁵ Acórdão nº 2.104/2008.

elaborasse estudos sobre as exigências de conteúdo nacional das máquinas a serem usadas pela concessionária⁸⁶.

A aplicação de multa, contudo, não é comum. Em nenhum dos processos de acompanhamento analisados houve aplicação de multa em razão do descumprimento de determinação do tribunal. Nos casos em que o TCU identificou o descumprimento de determinação, limitou-se a reiterar a determinação à agência e reforçar que futuros descumprimentos seriam penalizados por meio de multa⁸⁷.

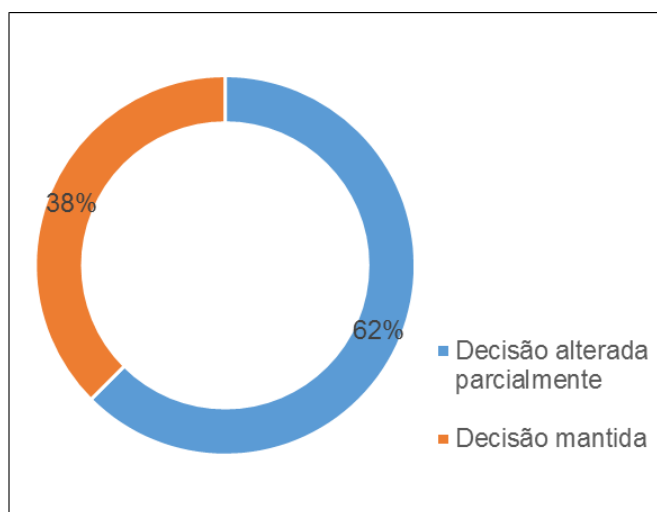
O plenário do TCU também decide pedidos de reexame⁸⁸, por meio dos quais a agência reguladora busca modificar alguma recomendação ou determinação feita pelo tribunal. Em 21% dos processos analisados, a agência apresentou pedido de reexame, geralmente para se insurgir contra a decisão do primeiro estágio (Gráfico 6). Em 62% dos julgamentos de pedido de reexame, o TCU reconsiderou pelo menos um dos pontos da decisão recorrida (Gráfico 7).

Gráfico 6 – Casos com pedido de reexame.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Decisões tomadas pelo TCU em pedidos de reexame.



Fonte: Elaboração própria.

⁸⁶ Acórdão nº 3.639/2013.

⁸⁷ Ver, por exemplo, o Acórdão nº 649/2005. O fato de multas não serem comuns em processos de acompanhamento de outorga de concessões públicas não significa que não tenha havido a aplicação de multa em outros tipos de processos no âmbito do TCU por conta de irregularidades em concessões, o que pode ser constatado, por exemplo, no Acórdão nº 182/2001 e no Acórdão nº 988/2004, ambos do plenário do TCU.

⁸⁸ Os pedidos de reexame estão disciplinados no artigo 48 da Lei nº 8.443/1992.

Esses números demonstram que os processos de acompanhamento transformam-se com certa frequência em litígios formais entre a agência reguladora e o TCU, evidenciando que as agências nem sempre estão dispostas a aceitar as recomendações feitas pelo tribunal. Por exemplo, ao fiscalizar o Leilão nº 3/2006 promovido pela ANEEL, o TCU recomendou que a agência criasse um guia de licenciamento ambiental para orientar as empresas licitantes acerca das exigências ambientais a serem cumpridas durante a execução do serviço concedido. No pedido de reexame, insurgindo-se contra essa decisão, a ANEEL alegou não possuir “quadro de pessoa especializado na área ambiental para cumprir a recomendação”⁸⁹.

Por sua vez, o grande percentual de casos em que o tribunal, após apreciar o pedido de reexame, reconsidera suas decisões aponta para uma certa instabilidade decisória potencialmente geradora de incertezas e atrasos nos processos de concessão, uma vez que o julgamento do pedido de reexame pode durar meses e até anos⁹⁰.

⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 207/2007. Plenário. Data da Sessão: 28/02/2007.

⁹⁰ Ver, por exemplo, os processos de acompanhamento do Leilão nº 01/2004 e do Leilão nº 02/2000 da ANEEL (Processos TCU nº 006.226/2004-8 e 016.006/1999-2, respectivamente).

4. HIPÓTESES E METODOLOGIA

4.1. Hipóteses

Do ponto de vista dos servidores públicos que trabalham nas agências reguladoras, a atuação do TCU descrita no capítulo anterior pode ser encarada sob dois ângulos principais.

Em primeiro lugar, os servidores sabem que o TCU detém o poder de influenciar significativamente os contornos financeiros e jurídicos das concessões públicas. Sabem também que os modelos iniciais de contratos de concessão elaborados pela agência podem vir a ser alterados por uma determinação posterior do TCU. Diante disso, os servidores possuem um incentivo para tentar antever as decisões do TCU, com o objetivo de evitar esforços inúteis. Não faria sentido encaminhar para a revisão do TCU um modelo de contrato de concessão sabendo-se de antemão que o mesmo será reprovado. Tempo e recursos seriam desperdiçados e a agência reguladora enfrentaria o desgaste público de ter uma irregularidade apontada pelo tribunal. Nessa tentativa de antecipar as decisões do TCU, os servidores avaliam, supõe-se, o *comportamento anterior* do tribunal em processos já concluídos de fiscalização de concessões. Se o comportamento passado do TCU tiver sido extremamente rigoroso, haverá um incentivo para que os servidores apenas repliquem, no processo de concessão ainda em curso, os termos dos contratos anteriores já analisados e aprovados pelo TCU. Ou, nas palavras já citadas de Victor Thompson, os servidores tenderiam a aceitar a “primeira solução satisfatória”⁹¹. Se, depois de vários processos de outorga de concessões públicas, os servidores perceberem que o TCU adota uma postura hostil diante de inovações, reprovando-as na maioria dos casos, a tendência é que menos e menos inovações sejam propostas ao longo do tempo pela agência e que os contratos fiquem cada vez mais parecidos entre si.

A atuação do TCU pode ser avaliada também sob outro ângulo: o da burocracia gerada pela fiscalização. Processos de fiscalização crescentemente burocráticos comprometeriam recursos humanos e financeiros das agências, diminuindo a capacidade inovadora de seus servidores. Ao contrário do aspecto

⁹¹ THOMPSON, Victor A., op. cit., p. 12.

ressaltado no parágrafo anterior, neste contexto importa menos o conteúdo das decisões do TCU e mais a *carga de trabalho gerada*. Assim, mesmo que o TCU seja um entusiasta das inovações concebidas pelas agências, servidores que suportaram pesada carga burocrática imposta pelo TCU em determinado processo de concessão tenderão, por falta de tempo e recursos, a inovar menos na concessão seguinte.

Essas suposições a respeito do comportamento dos servidores públicos das agências foram transformadas nas duas hipóteses de pesquisa que nortearam o presente trabalho.

Primeira hipótese: quanto maior a intervenção do TCU, ou seja, quanto maior o número de recomendações e determinações feitas pelo TCU em determinada concessão, maior a probabilidade de a agência reguladora ser menos inovadora na concessão seguinte.

Segunda hipótese: quanto maior a burocracia gerada pelo TCU em determinada concessão, maior a probabilidade de a agência reguladora ser menos inovadora na concessão seguinte.

A pesquisa buscou, portanto, verificar se a quantidade de inovações em contratos de concessão pública (variável dependente) está relacionada ao grau de intervencionismo do TCU e à burocracia gerada por ele ao longo de processos de acompanhamento de concessões (variáveis independentes).

4.2. Metodologia

4.2.1. Dados: contratos de concessão e decisões do TCU

Com o objetivo de testar as hipóteses da pesquisa, foram coletados dois conjuntos principais de dados envolvendo concessões públicas geridas por três agências reguladoras: ANTT, ANEEL e ANP⁹².

⁹² Dois motivos principais justificam a escolha dessas agências reguladoras para o estudo desenvolvido nesta dissertação. Em primeiro lugar, tais agências vêm celebrando contratos de concessão pública desde a década de 90, o que nos permitiu examinar os impactos de longo prazo da atuação do TCU sobre as concessões. Essa análise não seria possível, por exemplo, em concessões aeroportuárias, realizadas somente a partir de 2011. Em segundo lugar, as páginas eletrônicas dessas três agências na internet permitem amplo acesso aos editais e às minutas contratuais das concessões. Considerando que, no período pesquisado (1993 a 2013), apenas outra agência reguladora federal celebrou contratos de concessão em quantidade

O primeiro conjunto de dados diz respeito às minutas dos contratos de concessão, as quais foram extraídas de editais de licitação publicados entre 1993 e 2013. Os editais e as respectivas minutas contratuais estão disponíveis nas páginas eletrônicas das agências reguladoras na internet⁹³. Foram objeto de análise 59 minutas contratuais, sendo 36 minutas de contratos de concessão do serviço de transmissão de energia elétrica, 11 minutas de contratos de concessão de rodovias e 12 minutas de contratos de concessão para exploração e produção de petróleo ou gás natural. A lista completa dos contratos utilizados na pesquisa pode ser encontrada no Apêndice 8.1 desta dissertação.

O segundo conjunto de dados refere-se às decisões emitidas pelo TCU nos processos de acompanhamento de cada concessão, as quais também estão na internet, na página eletrônica do TCU⁹⁴. Não foi possível encontrar algumas decisões de determinados processos de acompanhamento, seja em razão do caráter sigiloso de alguns deles, seja porque alguns ainda estão em curso. Ao todo, analisaram-se 113 decisões tomadas pelo TCU em 53 processos de acompanhamento, conforme detalhado no Apêndice 8.2.

4.2.2. Inovação em concessões públicas (variável dependente)

Embora seja bem conhecida a dificuldade de se medir inovação⁹⁵, vários indicadores vêm sendo utilizados nos estudos sobre o tema.

Quando se analisa o setor privado, os indicadores mais comuns são o valor de recursos destinados à área de pesquisa e desenvolvimento da empresa e o número de patentes registradas.

relevante, a ANATEL, tem-se que a amostra de concessões públicas examinadas para esta dissertação é significativa e abrange parcela importante dos principais setores de infraestrutura do país.

⁹³ Os editais e minutas contratuais da ANEEL podem ser encontrados no endereço: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=54&idPerfil=5&idiomaAtual=0>; os da ANP, no endereço: http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/contratos_e_editais.asp; e os da ANTT, no endereço: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/23333/Conheca_as_Etapas_de_Concessoes_Rodoviaras.html, todos acessados em 30 de dezembro de 2014.

⁹⁴ As decisões podem ser encontradas por meio da inserção de seu número e ano no mecanismo de busca disponível na página eletrônica do TCU: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU> (acesso em 30 de dezembro de 2014).

⁹⁵ Para um resumo do debate sobre essa questão, ver: SMITH, Keith. Measuring innovation. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (Eds.) **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 148-177.

Na pesquisa sobre inovação no setor público, são utilizados com frequência, como já mencionado no capítulo 2, questionários respondidos por dirigentes de entes públicos, questionários esses que tentam medir a *percepção* sobre a capacidade inovadora de determinada organização⁹⁶. Outros estudos se valem de critérios mais objetivos para a medição de inovação, como o número de artigos acadêmicos publicados por médicos de hospitais públicos⁹⁷.

Nesta dissertação, para medir o número de inovações em concessões públicas, o *texto* dos contratos de concessão foi utilizado como unidade de análise.

Por meio do software *Workshare Compare*⁹⁸, os textos dos contratos foram comparados, respeitando-se a ordem cronológica de publicação dos respectivos editais. Por exemplo: o primeiro contrato de concessão de rodovia (Ponte Rio-Niterói), de 1994, foi comparado com o segundo contrato de concessão de rodovia (Rodovia Presidente Dutra), que é de 1995. O segundo foi comparado com o terceiro e assim por diante. Além disso, todos os contratos foram comparados com o primeiro contrato das séries históricas: o primeiro com o segundo, o primeiro com o terceiro e assim por diante.

Ao comparar o conteúdo textual de dois contratos, o software fornece um número, que corresponde à quantidade de diferenças entre eles. Esse número constitui o indicador de inovação da pesquisa, ou seja, representa o número de inovações promovidas pela agência reguladora de um contrato para o outro.

Esta maneira de medir inovação possui certas fragilidades. Uma delas é não ser capaz de captar a *relevância* da inovação. Outra fragilidade decorre do fato de cada empreendimento possuir características específicas. Por exemplo: ao comparar um contrato de concessão de uma rodovia de 100 quilômetros com

⁹⁶ Ver, por exemplo: WALKER, Richard; DAMANPOUR, Fariborz; DEVECE, Carlos. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, nº 2, 2011, pp. 367-386. Ou: DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard; AVELLANEDA, Claudia. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, nº 4, pp. 650-675, 2009.

⁹⁷ SALGE, Torsten; VERA, Antonio. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. **Public Administration Review**, v. 72, nº 4, pp. 550-59, 2012.

⁹⁸ Mais informações sobre esse software estão disponíveis na página eletrônica: www.workshare.com (acesso em 30 de dezembro de 2014).

um contrato que diz respeito a uma rodovia de 500 quilômetros, o software considerará a diferença entre as extensões das rodovias como uma inovação, quando, na verdade, não passa de uma diferença entre as especificações dos empreendimentos.

Assim, não resta dúvida de que o indicador utilizado é imperfeito e capta alterações nos textos dos contratos que não refletem regras contratuais verdadeiramente inovadoras, entendendo-se como “verdadeiramente inovadoras” aquelas regras nunca antes adotadas em concessões públicas. No entanto, o método proposto possui a vantagem de ser objetivo e capaz de fornecer dados numéricos mais precisos, em oposição aos métodos comumente utilizados em pesquisas similares, que se baseiam em entrevistas e questionários respondidos por dirigentes e servidores de organizações públicas. De qualquer forma, tal indicador representa um primeiro esforço para tornar a ideia de inovação mais compreensível no âmbito das pesquisas sobre concessões públicas, o qual pode e deve ser aperfeiçoado em estudos futuros.

No Apêndice 8.3 desta dissertação, detalha-se a forma como os contratos foram comparados.

4.2.3. Burocracia gerada pelo acompanhamento do TCU (variável independente)

Para cada fiscalização de outorga de concessão, o TCU mantém um registro do histórico das movimentações do processo. Nesse registro, que está disponível na página eletrônica do TCU na internet⁹⁹, pode-se identificar, por exemplo, as datas em que o tribunal recebeu documentos encaminhados pelas agências, em que o tribunal enviou um ofício à agência, em que o tribunal solicitou novas informações etc.

Esta pesquisa utilizou o número de movimentações de cada processo como um indicador da burocracia gerada pelo controle do TCU. Quanto maior o número de movimentações, maior a burocracia gerada e, conseqüentemente, segundo nossa hipótese de pesquisa, menor a probabilidade de a agência inovar na concessão seguinte.

⁹⁹ Os históricos dos processos de acompanhamento podem ser encontrados por meio da inserção do número do processo no mecanismo de busca disponível na página eletrônica do TCU: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU> (acesso em 30 de dezembro de 2014).

O Apêndice 8.4 contém outras informações sobre a coleta dos dados relacionados ao histórico dos processos de acompanhamento.

4.2.4. Grau de intervencionismo do TCU (*variável independente*)

Como ficou claro em páginas anteriores, nem todo processo de acompanhamento resulta em determinações ou recomendações do TCU. Mesmo aqueles processos mais longos e burocráticos podem conter poucos ou nenhum comando do TCU direcionado às agências reguladoras. Portanto, medir apenas a burocracia gerada pelo TCU não seria suficiente para captar a verdadeira interferência do conteúdo das decisões do tribunal na capacidade de inovação das agências. Diante disso, criou-se um indicador para tentar mensurar o impacto das recomendações e determinações efetivamente feitas pelo TCU, ou seja, mensurar seu grau de intervencionismo.

A compreensão do indicador criado requer um entendimento sobre a estrutura das decisões do TCU. Toda decisão do TCU nos processos de acompanhamento possui no mínimo três partes: relatório, fundamentação e parte dispositiva¹⁰⁰. No *relatório*, o ministro relator resume os principais fatos do processo, as características do empreendimento, os documentos e justificativas fornecidas pela agência reguladora e as conclusões da equipe técnica do tribunal. Na *fundamentação*, o ministro relator expõe seu voto ao plenário, com os fatos e as normas jurídicas que ele considerou relevantes para aprovar ou reprovar os diferentes estágios do processo de acompanhamento. No fim da fundamentação, o ministro relator propõe as recomendações e determinações que devem ser feitas à agência reguladora. Na *parte dispositiva*, os ministros que compõem o plenário do TCU chegam a um acordo sobre o rol final de recomendações e determinações destinadas à agência, podendo, o plenário, simplesmente referendar a proposta feita pelo ministro relator ou modifica-la parcial ou integralmente.

A fim de ilustrar a parte dispositiva de uma decisão do plenário do TCU (“acórdão”, no jargão jurídico), reproduz-se abaixo trecho final do Acórdão

¹⁰⁰ Conforme artigo 1º, § 3º, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992).

nº 2.604/2013, que analisou o primeiro estágio do processo de acompanhamento da concessão de certos trechos rodoviários:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o primeiro estágio de acompanhamento do processo de outorga de concessão para exploração de rodovia federal, atinente aos trechos rodoviários BR-153/TO/GO e TO-080 (Lote 3), BR-060/153/262/DF/GO/MG (Lote 5) e BR-163/MT (Lote 7), integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais – Procrofe;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, previamente a publicação do edital, que realize as seguintes correções no orçamento de conservação da rodovia:

9.2.1. modifique os preços unitários estimados para o serviço de “capina, roçada e poda na faixa de domínio”, para que fiquem aderentes ao padrão de desempenho exigido no Plano de Exploração da Rodovia, excluindo o serviço de roçada de capim colônio em áreas novas da faixa de domínio a serem implantadas durante a concessão.;

9.2.2. altere os preços unitários estimados para o serviço de “capina, roçada e poda na faixa de domínio”, passando a considerar, durante todo o período de concessão, a execução dos serviços de roçada na proporção de 70% mediante trabalho mecanizado e 30% mediante trabalho manual;

9.2.3. substitua a periodicidade de realização do serviço de corte de vegetação (poda, roçada e capina), adotando frequência anual de 4 (quatro) vezes para trechos nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, e de 6 (seis) vezes para trechos na região Norte.;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, nos próximos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-financeira e Ambiental – EVTE, a serem submetidos ao TCU em razão da outorga de rodovias federais:

9.3.1. insira memórias de cálculo que contenham os índices de geometria vertical e horizontal que fundamentam as classificações do tipo de relevo dos terrenos onde serão executadas as obras de ampliação das rodovias;

9.3.2. insira fundamentação técnica da metodologia de estimativa das alturas de corte e aterro para cada classe de relevo, inclusive no que diz respeito à suficiência da adoção de dez amostras de

seções transversais para estimar essas alturas e, consequentemente, o volume total de terraplenagem;

9.3.3. recomendar à ANTT que sejam definidos trechos prioritários para a execução de 10% das obras de duplicação, previstas no item 18.1.1 da Minuta de Contrato, levando em consideração as áreas de maior risco de acidentes, como os trechos com curvas e declividades acentuadas, com grande fluxo de pessoas e onde o atual estado da rodovia esteja mais degradado, bem como os trechos em que haja maior fluxo de veículos;

9.4. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, à Empresa de Planejamento e Logística - EPL e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

9.5. apensar os autos ao TC 016.442/2013-0, com fulcro no art. 33 da Resolução-TCU 191/2006, para que o acompanhamento do processo de outorga de concessão desestatização do Lote 5 (BR-153/TO/GO e TO-080), do Lote 3 (BR-060/153/262/DF/GO/MG) e do Lote 7 (BR-163/MT), previsto na Instrução Normativa TCU 46/2004, possa ser realizado conjuntamente com os trechos rodoviários constantes dos Lotes 1, 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procrofe, conforme disposto na IN TCU 46/2004.”

Outros acórdãos possuem partes dispositivas mais simples, com um número menor de recomendações e determinações. Cite-se, como exemplo, a parte dispositiva do Acórdão nº 1.974/2013, que tratou do primeiro estágio da fiscalização de outras concessões rodoviárias:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o primeiro estágio de acompanhamento do processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG, respectivamente Lotes 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procrofe;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 (cento e vinte) dias, estudo comprobatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício

de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estabeleça, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração a serem entregues, um valor máximo para o índice de Irregularidade Longitudinal que seja inferior ao limite superior admitido para as fases de restauração e manutenção;

9.4. determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no Lote 2 da BR-262/ES/MG, e nos futuros lotes a serem concedidos, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária;

9.5. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, à Empresa de Planejamento e Logística - EPL e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

9.6. Restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transporte (SefidTransporte) para que prossiga no acompanhamento do processo de outorga de concessão dos trechos rodoviários BR 262 ES/MG e BR 050 GO/MG, conforme disposto na IN TCU 46/2004."

Pela leitura das duas partes dispositivas transcritas acima, percebe-se que a primeira é mais extensa, aparentemente mais complexa, e possui um número maior de comandos direcionados à agência reguladora. Pode-se defender, portanto, que a primeira revelaria um grau de intervencionismo maior que a segunda.

Para definir objetivamente e quantificar o grau de intervencionismo das decisões do TCU, optou-se pela contagem do número de caracteres (letras e sinais de pontuação) de sua parte dispositiva, o que foi feito por meio do software de edição de texto *Microsoft Word*. Por esse critério, a primeira decisão mencionada acima, com 3.189 caracteres, denotaria maior grau de intervencionismo que a segunda, com 2.265 caracteres.

É preciso reconhecer que esse indicador também possui certas deficiências¹⁰¹. Tal como o indicador de burocracia, não é um bom instrumento para medir a relevância de um comando do TCU. Uma determinação com 15 palavras pode ser mais rigorosa e impactante que uma recomendação com 100 palavras. Além disso, o número de caracteres da parte dispositiva não capta a interferência que a unidade técnica do TCU pode exercer sobre a agência antes da decisão do plenário, por meio de orientações informais, que acabam não sendo retratadas nas decisões finais escritas do tribunal.

O passo-a-passo adotado para a contagem dos caracteres das decisões do TCU encontra-se pormenorizado no Apêndice 8.5.

4.2.5. Método

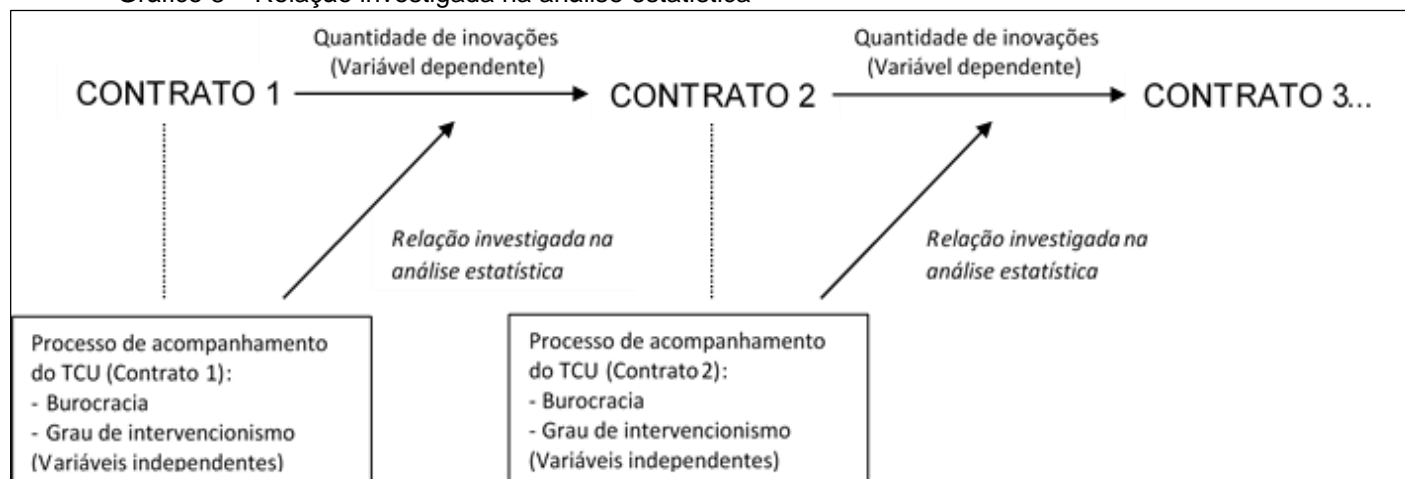
A análise de dados feita no próximo capítulo conjuga uma abordagem descritiva, na qual os dados são apresentados em gráficos, com uma análise estatística, que busca verificar se existe alguma relação entre, de um lado, burocracia e grau de intervencionismo do TCU e, de outro, a quantidade de inovações em contratos de concessão pública.

Na análise estatística¹⁰², foram realizadas regressões lineares (método de mínimos quadrados ordinários) com efeitos fixos por agência reguladora, a fim de estimar os efeitos da burocracia e do intervencionismo do TCU em determinado processo de acompanhamento de concessão (variáveis independentes) sobre a quantidade de inovações no contrato de concessão *seguinte* (variável dependente). O gráfico a seguir retrata a relação investigada na análise estatística.

¹⁰¹ Para um debate sobre as fragilidades de métodos envolvendo análises automatizadas de textos, ver: GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, nº 3, pp. 267–297, 2013.

¹⁰² Os dados utilizados nas regressões encontram-se no Apêndice 8.6.

Gráfico 8 – Relação investigada na análise estatística



Fonte: Elaboração própria.

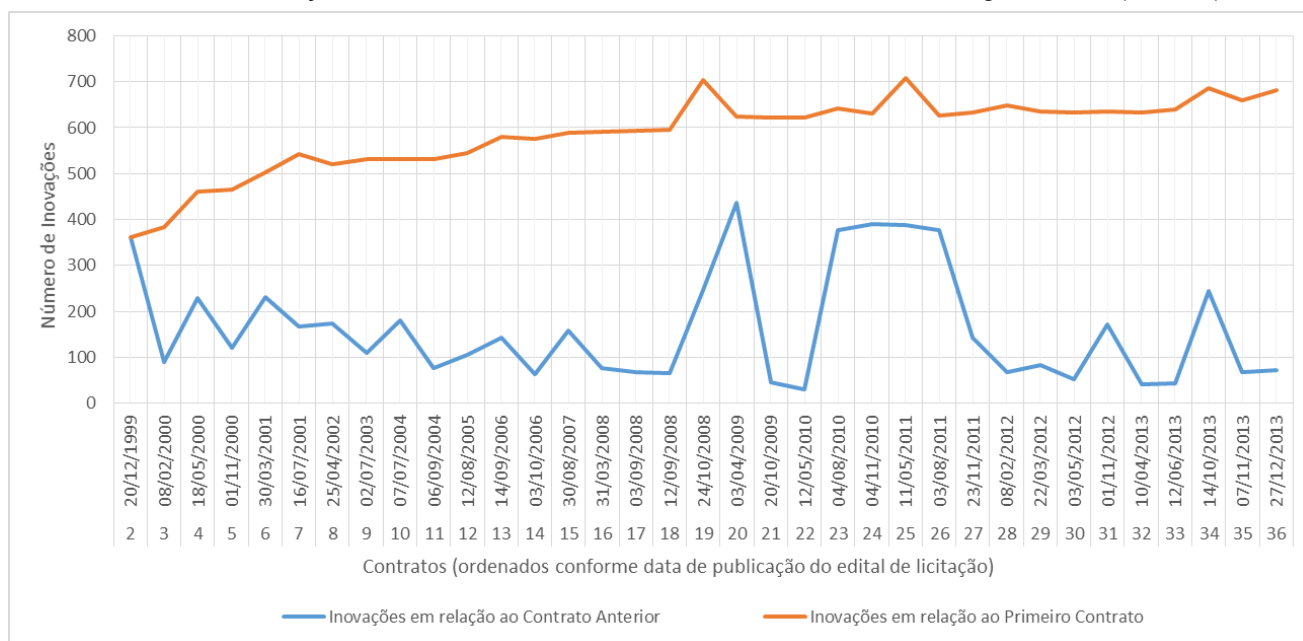
Vale destacar que nem sempre o processo de acompanhamento de determinada concessão é totalmente concluído antes da publicação do edital da concessão seguinte. Por exemplo: no processo de acompanhamento da primeira concessão do serviço de transmissão de energia elétrica (linha de transmissão Taquaruçu/Assis), a primeira decisão do plenário do TCU ocorreu no dia 20 de setembro de 2000, nove meses depois da publicação do edital da segunda concessão (linha de transmissão Campos Novos/Blumenau). Nesses casos, é possível afirmar que os servidores que elaboraram o segundo contrato desconheciam o posicionamento do TCU sobre o primeiro contrato e, portanto, a decisão de inovar ou não inovar no segundo contrato não foi influenciada pelo tribunal. Sem dúvida, esta é uma deficiência do modelo adotado na pesquisa. No entanto, em todos os casos estudados, o *início* da fiscalização ocorre antes da publicação do edital da concessão seguinte. Logo, é factível imaginar que todo processo de acompanhamento no TCU exerce *algum* impacto sobre a concessão seguinte. Outro exemplo para ilustrar esse ponto: o processo de acompanhamento da concessão da linha de transmissão Goianinha/Mussurê teve um total de 32 movimentações, mas apenas 23 movimentações antes da publicação do edital da concessão seguinte, de modo que o real impacto da burocracia gerada pelo TCU é provavelmente menor que o sugerido pelo indicador.

5. O TCU INIBE INOVAÇÕES EM CONTRATOS DE CONCESSÃO?

5.1. Inovações em contratos de concessão

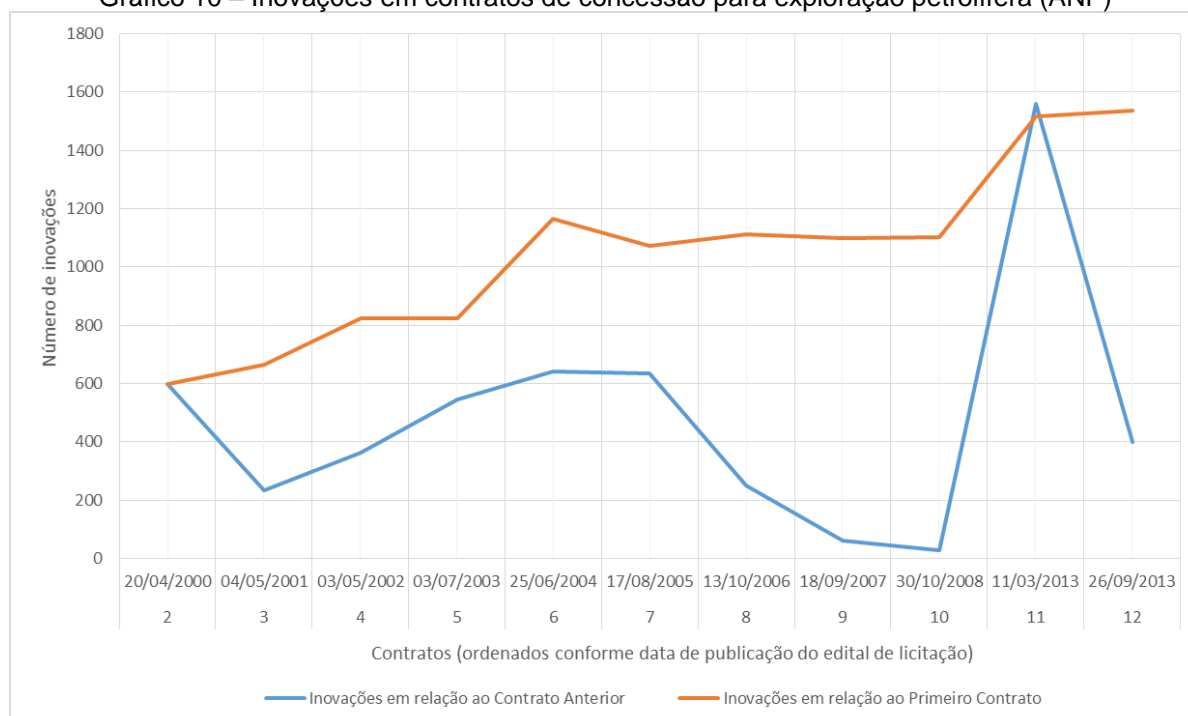
Nos três setores pesquisados, notam-se algumas tendências semelhantes no que tange às transformações sofridas pelos contratos de concessão desde a década de 90, como demonstram os gráficos 9, 10 e 11.

Gráfico 9 – Inovações em contratos de concessão de transmissão de energia elétrica (ANEEL)



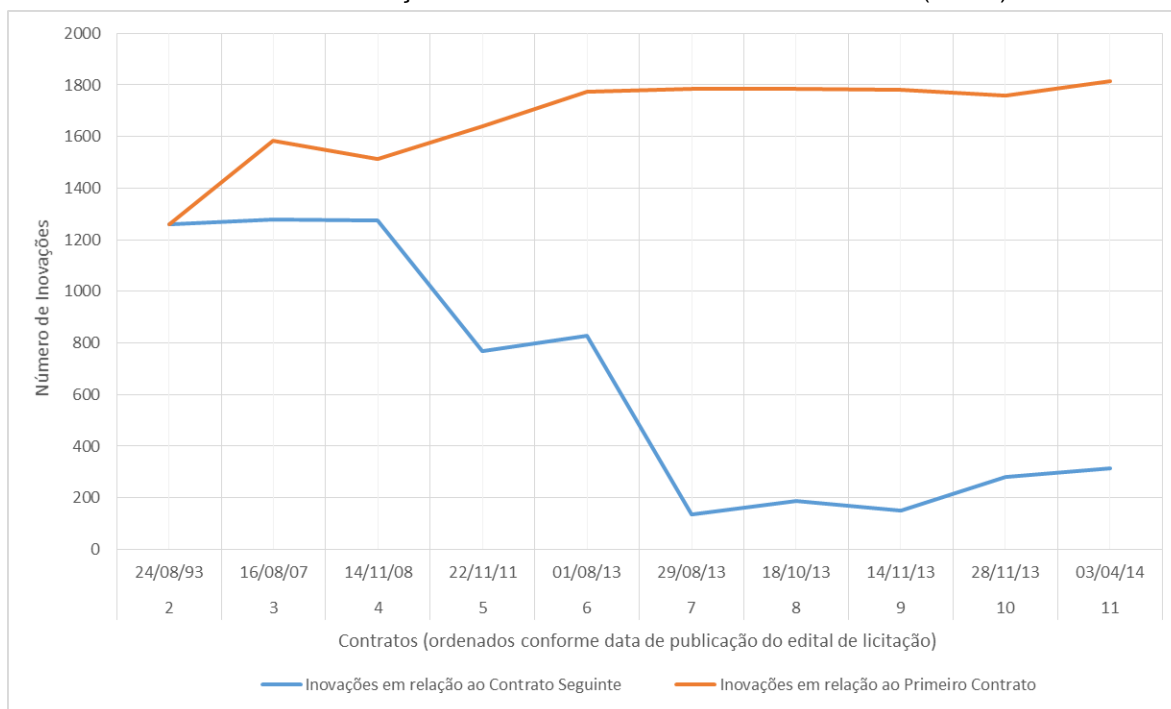
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 10 – Inovações em contratos de concessão para exploração petrolífera (ANP)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11 – Inovações em contratos de concessão rodoviária (ANTT)



Fonte: Elaboração própria.

As linhas vermelhas retratam as comparações feitas entre o primeiro contrato das séries históricas e demais contratos. No caso das concessões rodoviárias, por exemplo, existem 1.261 diferenças (inovações) entre o texto do primeiro contrato (concessão da Ponte Rio-Niterói) e o texto do segundo contrato (concessão de trecho da Rodovia Presidente Dutra). Do primeiro para o terceiro contrato (concessão de trecho da BR-116/SP/PR), houve 1.585 inovações.

As linhas azuis dos gráficos mostram as variações entre determinado contrato e o contrato imediatamente seguinte. Por exemplo: do ponto 6 do eixo X do gráfico das concessões rodoviárias (Gráfico 11), extrai-se a informação de que houve 828 inovações entre o quinto e o sexto contrato.

Nas três agências reguladoras, parece ter havido um período inicial de aprendizagem, que vai aproximadamente até o sexto ou sétimo contrato das séries históricas, período no qual se percebe uma quantidade significativa de inovações em relação ao primeiro contrato. Após esse período de aprendizagem,

as agências reguladoras passaram a alterar o modelo do primeiro contrato num ritmo mais gradual.

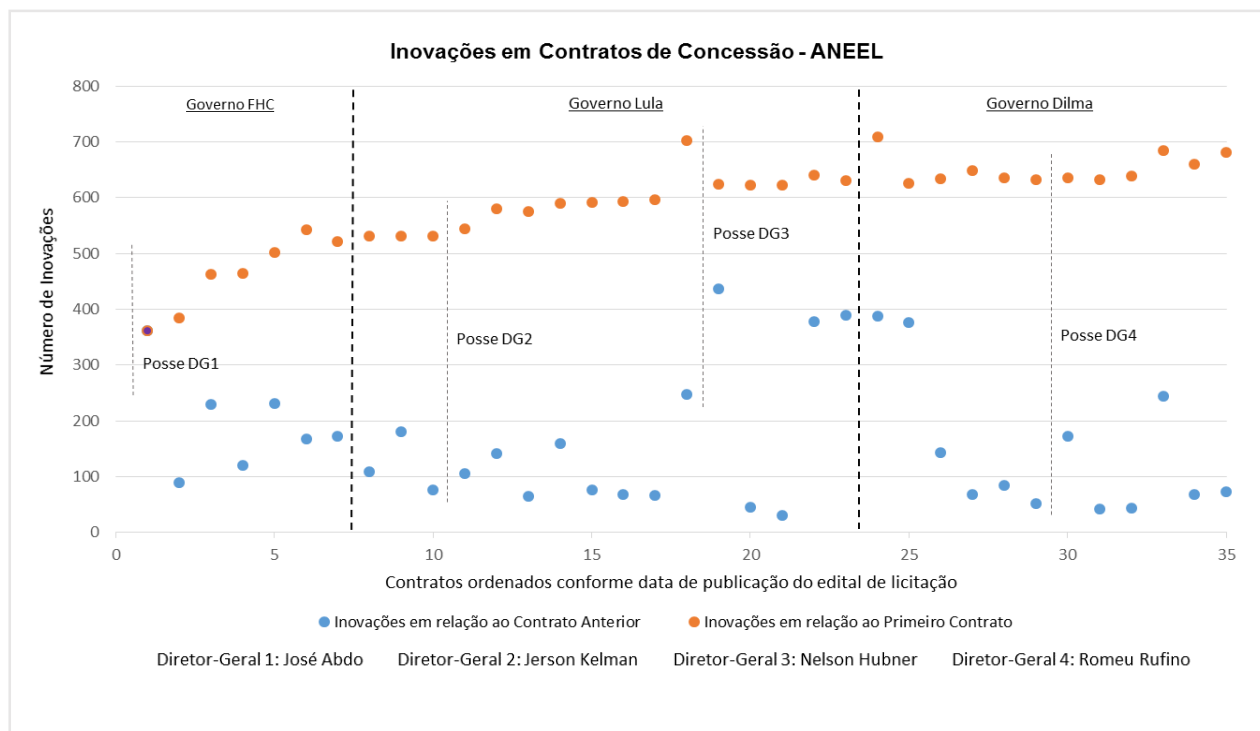
O que os gráficos revelam também é que os contratos de concessão celebrados nos últimos anos são diferentes daqueles celebrados na década de 90. Assim, por mais que as agências reguladoras tenham sofrido alguma espécie de efeito inibidor vindo do TCU ou de outra fonte, as inovações não deixaram de ocorrer.

Os dados mostram que o comportamento da ANTT é o que vem apresentando maior estabilidade nos últimos anos, o que pode indicar um efeito inibidor maior por parte do TCU em relação a essa agência. Essa impressão é corroborada por outros dados levantados pela pesquisa. Destaque-se, por exemplo, que a ANTT é a agência com o maior número de editais publicados após a primeira decisão do TCU nos processos de acompanhamento (81% dos casos), em comparação com ANEEL (11%) e ANP (nenhum caso), sinal de que a ANTT, mais do que as outras duas agências, aguarda, por prudência ou obediência, um primeiro posicionamento do TCU para, só então, definir a modelagem financeira e jurídica das versões finais dos contratos de concessão. Além disso, as próximas páginas mostrarão que a burocracia e o grau de intervencionismo do TCU em concessões rodoviárias vêm apresentando tendência de crescimento mais acentuado do que a verificada em outras espécies de concessões.

Ressalte-se ainda, com base nos gráficos, a existência de períodos de intensa experimentação, o que ocorreu, nas concessões de transmissão de energia, entre o 18º e o 26º contrato e, nas concessões petrolíferas, nos três contratos mais recentes.

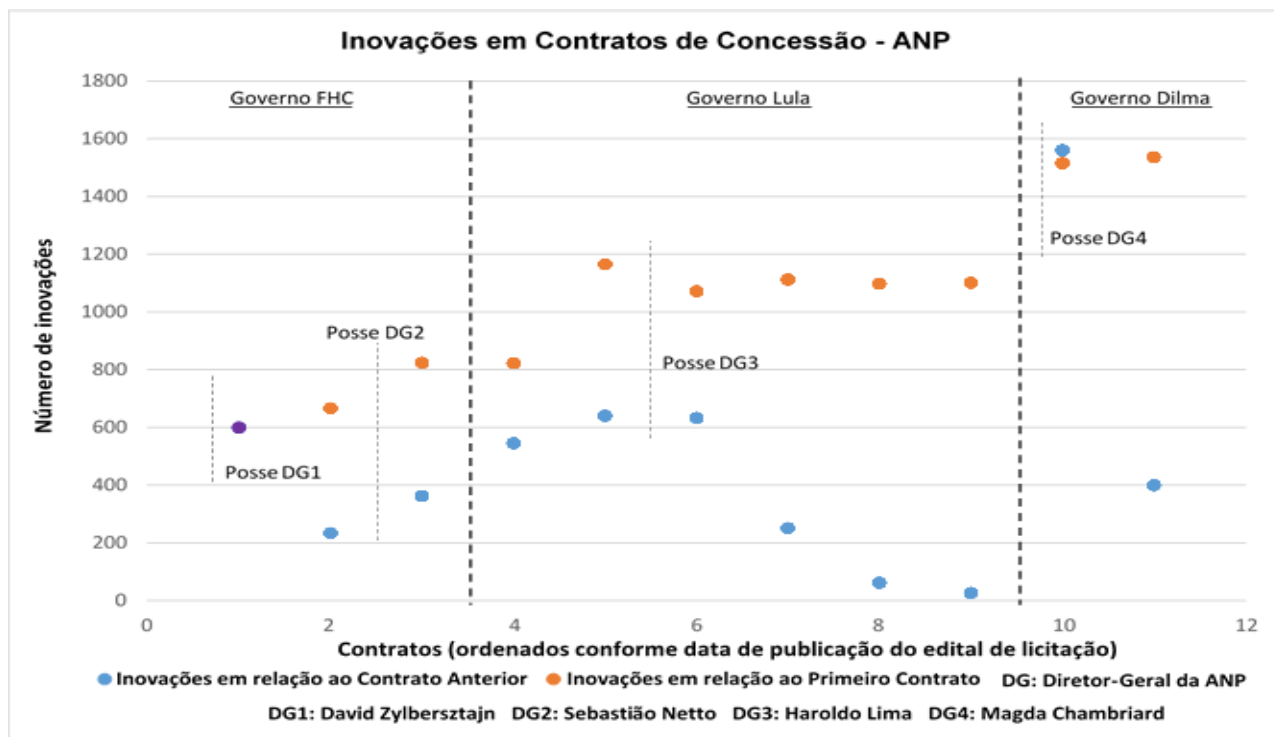
Essas alterações mais bruscas podem estar relacionadas a mudanças no comando do governo federal ou das agências reguladoras, como sugerem os gráficos a seguir. As linhas pontilhadas pretas representam a posse de um novo presidente, ao passo que as linhas pontilhadas cinzas indicam a troca do diretor-geral da agência reguladora.

Gráfico 12 – Inovações em contratos de concessão (ANEEL) e mudanças de governo



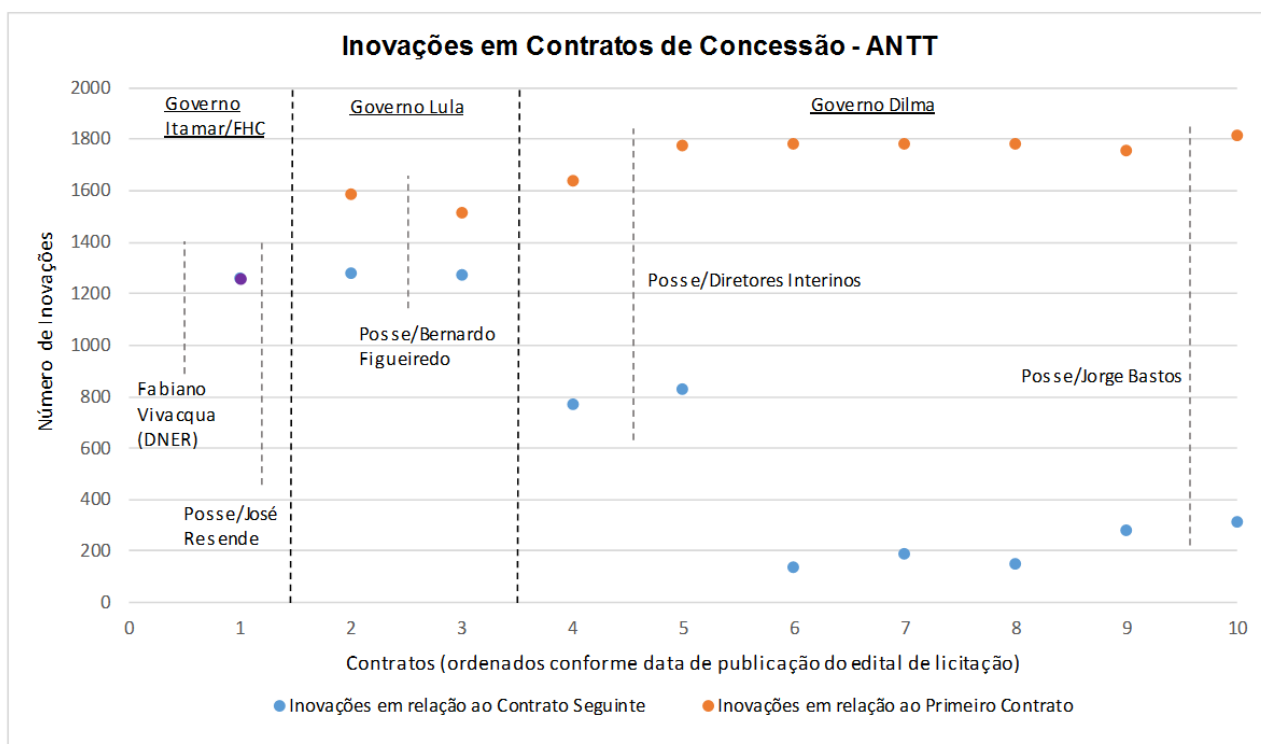
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 13 – Inovações em contratos de concessão (ANP) e mudanças de governo



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14 – Inovações em contratos de concessão (ANTT) e mudanças de governo



Fonte: Elaboração própria.

Vê-se que trocas de presidente e de diretor-geral costumam ser antecedidas ou seguidas por um aumento no número de inovações nos contratos de concessão. Nos setores elétrico e petrolífero, os números demonstram, por exemplo, que o período de transição do governo Lula para o governo Dilma foi marcado por grande quantidade de experimentações.

Embora o curto período analisado não recomende afirmações peremptórias, esses dados reforçam algumas hipóteses levantadas por outros autores.

Uma delas diz respeito ao aumento atípico da atividade regulatória nos momentos finais de determinada administração, sobretudo quando o próximo dirigente possui inclinações ideológicas diferentes ou pertence a partido oposicionista, o que ficou conhecido, nessa literatura, como “regulações da meia-noite”¹⁰³. Na ANP e na ANTT, há indícios de que esse fenômeno ocorreu, pois se percebe nos gráficos um aumento do número de inovações nos

¹⁰³ Ver, por exemplo: O'CONNELL, Anne Joseph. Political cycles of rulemaking: an empirical portrait of the modern administrative state. *Virginia Law Review*, nº 94, pp. 889–986, 2008.

momentos que antecederam o fim do mandato do último diretor-geral indicado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e a posse do primeiro diretor-geral apontado pelo Presidente Lula.

Por sua vez, o fato de a posse de um novo presidente ou diretor-geral ser seguida por um incremento de atividades inovadoras pode indicar que líderes políticos e altos servidores públicos têm um papel fundamental no estímulo à inovação, hipótese abordada em outros estudos sobre o tema¹⁰⁴.

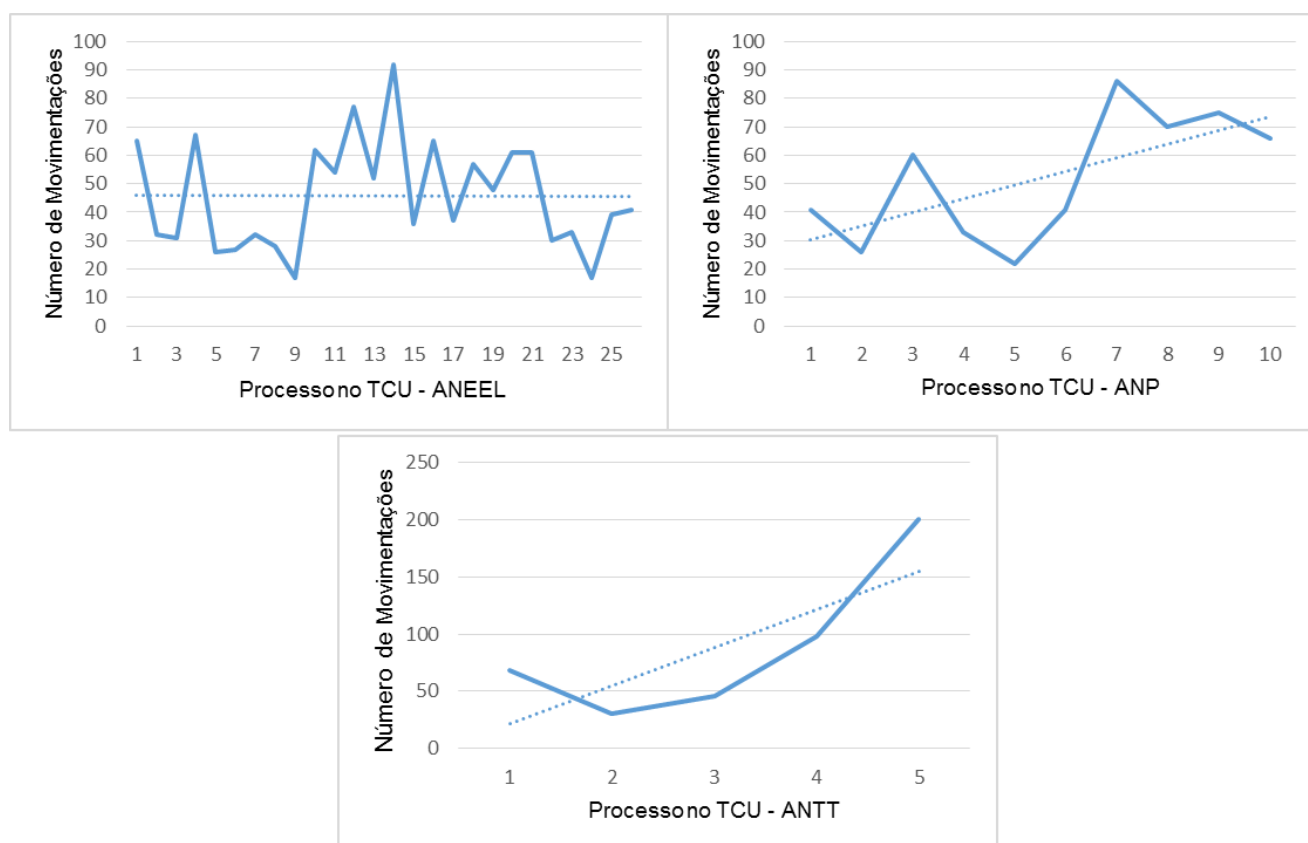
5.2. *Burocracia gerada pelo TCU*

Os dados demonstram que o número de movimentações nos processos de acompanhamento do TCU vem seguindo uma trajetória ascendente nos últimos 20 anos, o que indica, conforme a metodologia adotada nesta dissertação, um aumento na burocracia imposta pelo TCU às agências reguladoras.

Esse aumento é perceptível em diferentes recortes, seja quando consideramos somente os processos concluídos (Gráfico 15); seja quando verificamos as movimentações realizadas somente até a aprovação do segundo estágio do processo, etapa na qual a minuta contratual é analisada (Gráfico 16); seja quando analisamos somente as movimentações realizadas até a publicação do edital (Gráfico 17). A única exceção são os processos já concluídos referentes aos contratos de concessão do serviço de transmissão de energia, cujo número de movimentações totais não apresentou viés de crescimento na série histórica.

¹⁰⁴ Ver, por exemplo: VERHOEST, Koen; VERSCHUERE, Bram; BOUCKAERT, Geert. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, nº 3, pp. 469–496, 2007. Ver também: DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, nº 3, pp. 495-522, 2009.

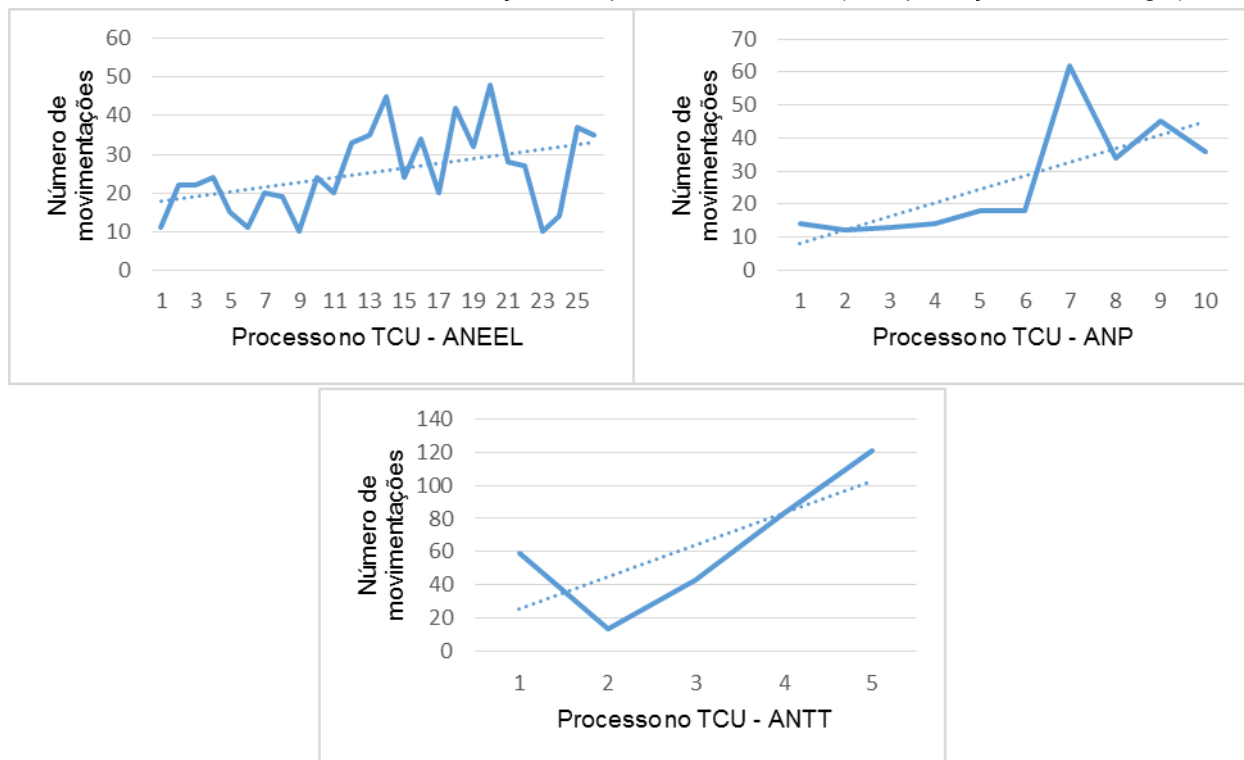
Gráfico 15 – Número de movimentações totais em processos concluídos no TCU



Fonte: Elaboração própria.

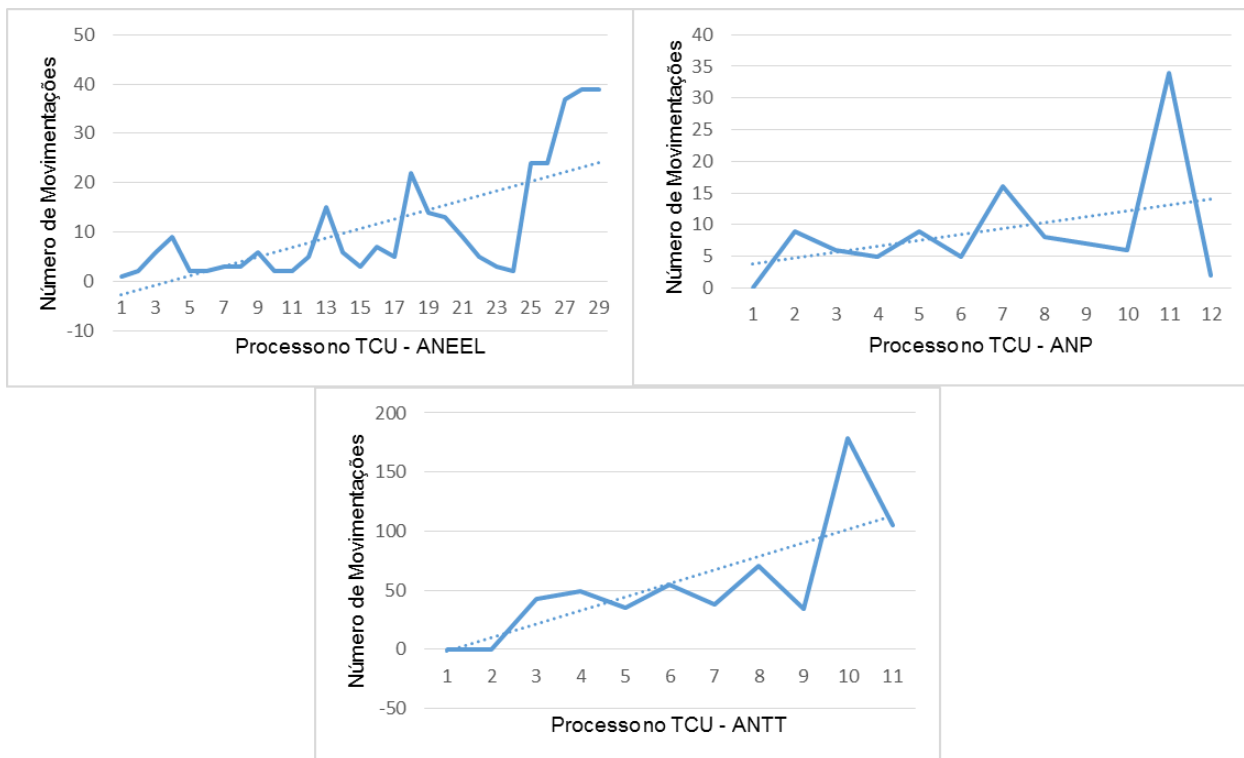
A estabilização no número de movimentações nos processos de acompanhamento de concessões de transmissão de energia talvez se explique pela maior frequência desse tipo de concessão, o que pode ter feito com que a ANEEL e TCU chegassem mais cedo a um consenso em torno da modelagem financeira e jurídica ideal das concessões e em torno do conteúdo dos documentos e estudos a serem encaminhados ao TCU, permitindo a diminuição do número de requerimentos e diligências feitas pelo tribunal. No entanto, considerando os gráficos a seguir, que retratam somente as movimentações até a aprovação do segundo estágio e as movimentações até a publicação do edital, houve um crescimento da burocracia em todas as séries históricas, inclusive a de concessões do serviço de transmissão de energia. Esse fato é relevante porque são nesses períodos que o TCU tem a oportunidade de influenciar mais diretamente as características do edital e do contrato.

Gráfico 16 – Número de movimentações em processos do TCU (até aprovação do 2ª estágio)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 17 – Número de movimentações em processos do TCU (até publicação do edital)



Fonte: Elaboração própria.

Quais seriam os efeitos desse aumento de burocracia? De acordo com nossa hipótese, quanto maior a burocracia gerada pelo TCU em determinada concessão, maior a probabilidade de a agência reguladora ser menos inovadora na concessão seguinte. Os testes estatísticos, contudo, não confirmaram essa hipótese, revelando um quadro um pouco mais complexo.

Tabela 1
Estimativas dos efeitos da burocracia - Regressões Lineares (MQO)

Variável independente	Inovações em relação ao contrato anterior		Inovações em relação ao primeiro contrato	
Burocracia (nº de movimentações em processos do TCU)	Efeito	-2,642	Efeito	1,718
	Erro Padrão	1,352	Erro Padrão	0,756
	p-valor	0,057*	p-valor	0,028**
Efeitos fixos para agências	Sim		Sim	
N	51		51	
R ²	0,66225		0,97528	

*** p-valor < 0,01; ** p-valor < 0,05; * p-valor < 0,1.

Quando a base de comparação é o contrato de concessão imediatamente anterior, os dados mostram que existe, sim, uma associação *negativa* entre burocracia e quantidade de inovações, mas é uma associação, em termos estatísticos, apenas moderadamente significativa (p-valor = 0,057).

Por outro lado, quando a base de comparação é o primeiro contrato da série histórica, observa-se uma correlação *positiva*, estatisticamente significativa (p-valor = 0,028), entre burocracia e inovação, ou seja: quanto maior a burocracia no processo de acompanhamento de determinada concessão, maior a probabilidade de o contrato da concessão seguinte ser *mais* inovador em relação ao primeiro contrato da série histórica.

Para uma melhor compreensão de tais resultados, é preciso analisar mais detidamente as peculiaridades de cada indicador.

A comparação com o contrato imediatamente seguinte tende a *superestimar* a quantidade de inovações, pois uma aparente inovação pode representar, na verdade, um retrocesso a um texto já empregado em contrato anterior. Essa superestimação provocada pelo indicador ficou clara, por

exemplo, na comparação entre o 19º e o 20º contrato de concessão de transmissão de energia (Gráfico 9), que sugere a ocorrência de uma grande quantidade de inovações, quando, na realidade, houve um retorno ao texto utilizado no 18º contrato.

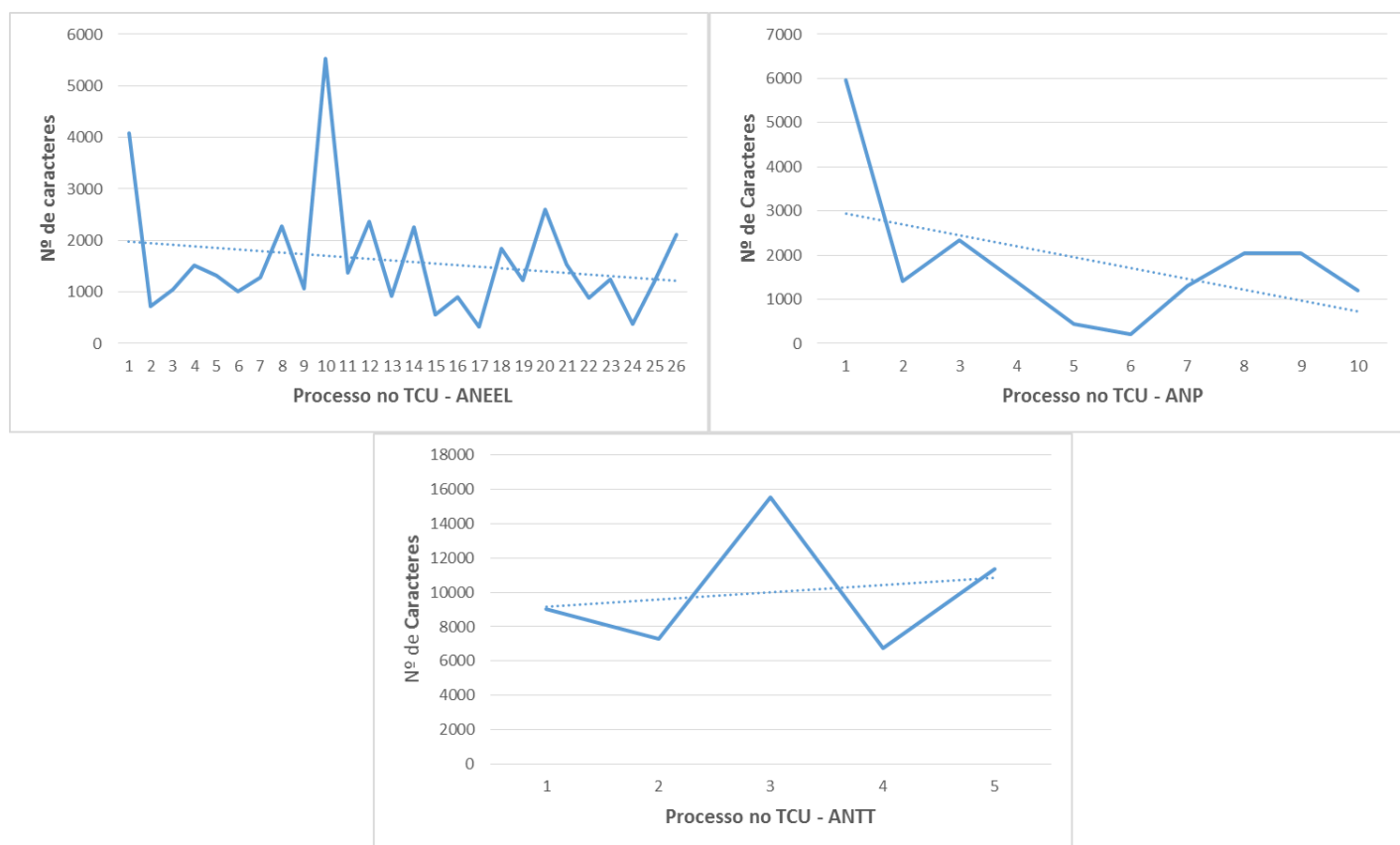
Já a comparação com o primeiro contrato da série histórica tende a *subestimar* o número de inovações. Imagine-se, por exemplo, que entre o primeiro e o segundo contrato tenha havido uma grande quantidade de inovações, com uma reformulação completa de cinco cláusulas contratuais. E que entre o segundo e o terceiro contrato tenha havido uma nova reformulação completa das mesmas cinco cláusulas contratuais. Nesse caso, utilizando-se o primeiro contrato da série histórica como base de comparação, obteremos a informação de que o segundo e o terceiro contrato são igualmente diferentes do primeiro contrato, apesar de serem bastante distintos entre si. Isto é: o indicador não captará as inovações ocorridas entre o segundo e o terceiro contrato.

Dadas essas características dos dois indicadores de inovação, teríamos resultados estatísticos verdadeiramente robustos se os efeitos medidos pelos dois indicadores caminhassem no mesmo sentido, o que não ocorreu, como já demonstrado. Contudo, a conjugação das informações fornecidas pelo teste estatístico nos diz que, no curto prazo, ou seja, entre determinada concessão pública e a concessão pública imediatamente seguinte, a burocracia gerada pelo TCU representa, sim, um entrave a inovações, mas não a ponto de tornar o contrato de concessão mais parecido com o primeiro contrato da série histórica. Em outras palavras: a burocracia em processos de fiscalização aparentemente diminui o ritmo das inovações, mas não as inibe de maneira significativa.

5.3. Grau de intervencionismo do TCU

Com relação ao grau de intervencionismo do TCU, medido, relembre-se, pela extensão da parte dispositiva das decisões do tribunal, os dados revelam que há diferenças importantes entre as agências. Considerando somente os processos de acompanhamento concluídos, nota-se, de acordo com o Gráfico 18, que vem aparentemente diminuindo a interferência do TCU nas concessões de transmissão de energia elétrica e nas concessões do setor petrolífero.

Gráfico 18 – Grau de intervencionismo do TCU (processos concluídos)

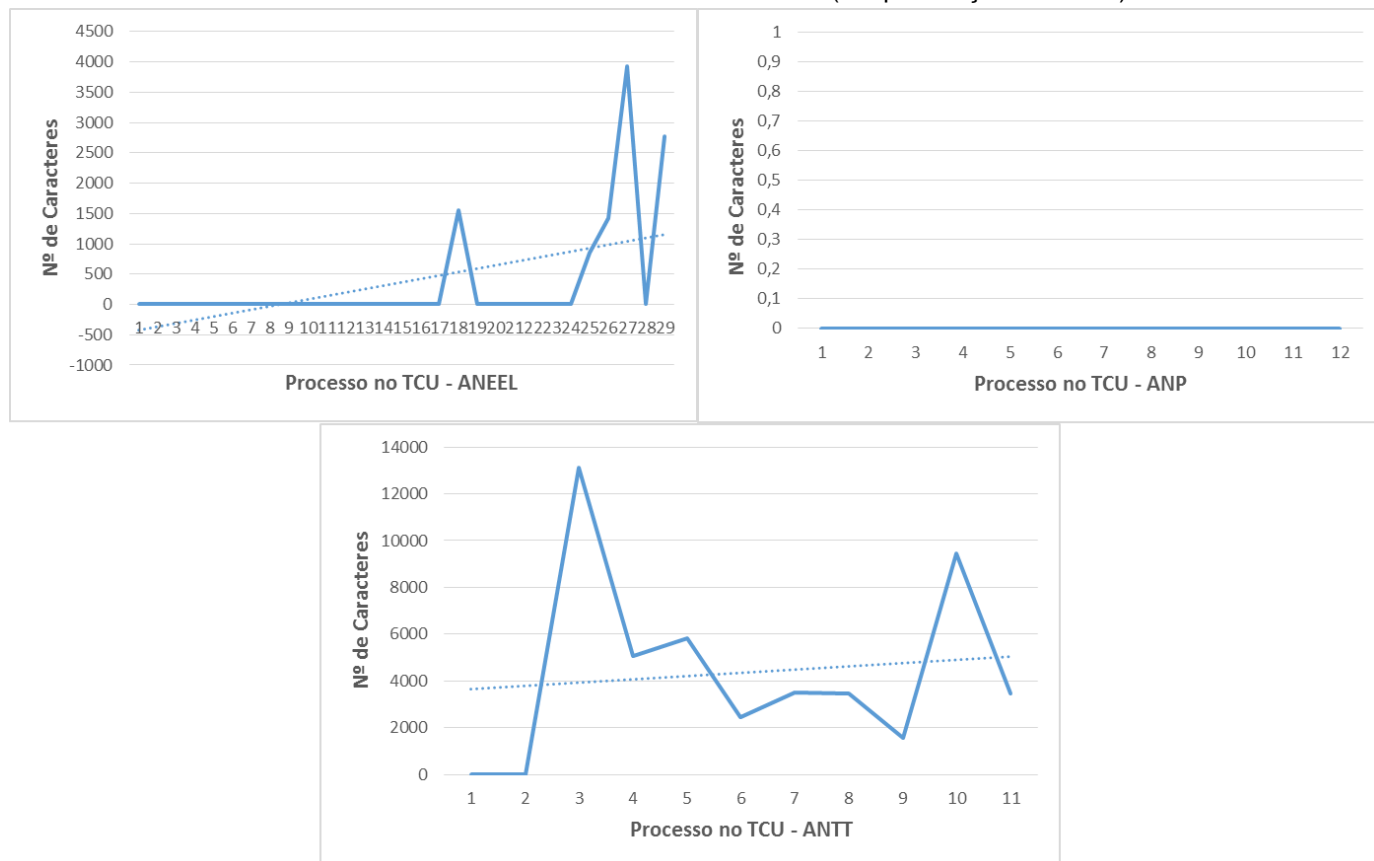


Fonte: Elaboração própria.

Mais uma vez, a ANTT aparece como a agência mais afetada pelas decisões do TCU, pois o grau de intervencionismo do tribunal não diminuiu no período analisado, ao contrário do ocorrido nos processos envolvendo a ANEEL e ANP.

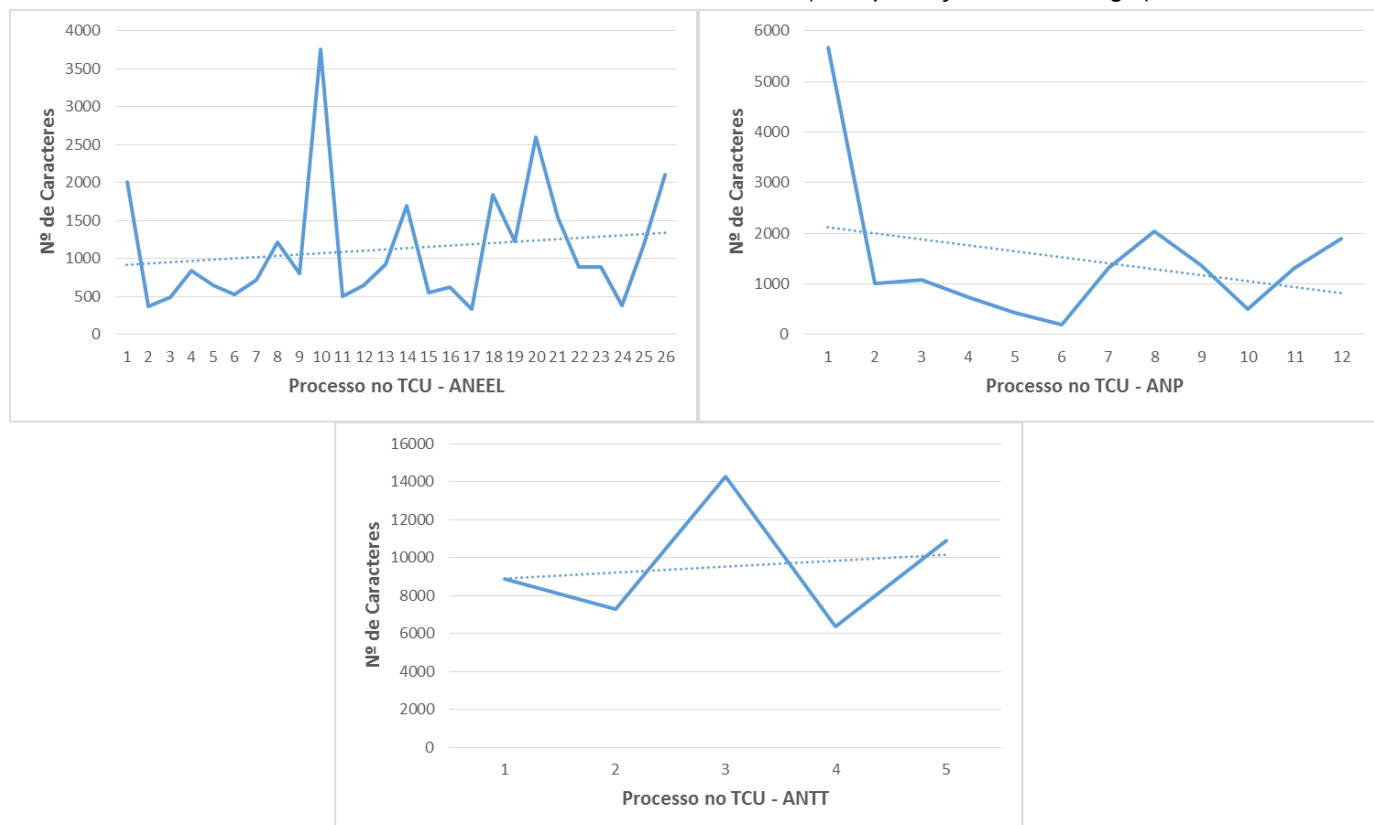
Se levarmos em conta o grau de intervencionismo expresso pelo TCU até a publicação do edital de licitação ou até a aprovação do 2º estágio, etapas nas quais o contrato de concessão está mais sujeito à interferência do tribunal, podemos ver que há uma tendência de crescimento do intervencionismo do TCU não só nas concessões da ANTT, mas também nas concessões da ANEEL (Gráficos 19 e 20). Apenas no caso da ANP o intervencionismo diminuiu tanto nos processos concluídos quanto no recorte que considera somente as decisões tomadas até a aprovação do 2º estágio. Interessante também notar que em nenhum dos processos referentes à ANP o TCU emitiu decisão antes da publicação do edital.

Gráfico 19 – Grau de intervencionismo do TCU (até publicação do edital)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 20 – Grau de intervencionismo do TCU (até aprovação do 2º estágio)



Fonte: Elaboração própria.

Esse cenário descrito deve ser interpretado à luz da seguinte ressalva: muitas das recomendações e determinações do TCU não se destinam somente à concessão sob análise imediata do tribunal, mas se aplicam a todas as concessões futuras¹⁰⁵. Em muitos casos o intervencionismo manifestado pelo TCU em determinado processo de acompanhamento se estende, portanto, pelas concessões seguintes, fato que não está retratado nos gráficos.

É cabível perguntar: por que não houve uma diminuição maior no grau de intervencionismo do TCU nos últimos 20 anos? Não seria de se esperar que, com a repetição de processos, o número de controvérsias entre agências e TCU diminuísse ao longo do tempo, levando conseqüentemente a uma queda mais acentuada no intervencionismo do tribunal em todos os recortes (publicação do edital, aprovação do 2º estágio e encerramento do processo)?

Numa primeira tentativa de resposta, pode-se argumentar que a interferência do TCU nas concessões públicas não diminuiu significativamente – até se acentuando em alguns contextos, como visto – porque as agências não obedecem suas recomendações e determinações, fazendo com que o tribunal tenha que repeti-las. Apesar de existirem casos em que o TCU de fato reitera certos comandos¹⁰⁶, essa hipótese não parece correta. A grande maioria das decisões contém recomendações e determinações únicas, que não se repetem.

Na verdade, a manutenção do intervencionismo do TCU em patamares praticamente constantes provavelmente está relacionada às próprias inovações introduzidas nas concessões públicas. Mesmo após 20 anos, TCU e agências continuam divergindo porque as circunstâncias sociais, políticas e econômicas brasileiras mudaram de maneira significativa nesse período, fazendo com que surgissem novos modelos financeiros e contratuais de concessões. Estes novos modelos, por sua vez, demandaram novas análises do TCU, tornando-se objeto de novas recomendações e determinações.

Além disso, é possível que a maior especialização do TCU na fiscalização de concessões públicas, evidenciada inclusive por meio da criação de unidades

¹⁰⁵ Ver, por exemplo, as seguintes decisões do TCU: Acórdão nº 2.386/2008 (data da sessão: 29/10/2008), Acórdão nº 68/2003 (data da sessão: 05/02/2003), Acórdão nº 2.723/2013 (data da sessão: 21/05/2013) e o Acórdão nº (data da sessão: 24/09/2008).

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, o Acórdão nº 649/2005.

administrativas próprias para lidar com o tema, tenha levado o tribunal a exercitar maior discricionariedade em suas recomendações destinadas às agências reguladoras. Ou, dito de outra forma, o tribunal, com mais conhecimento técnico, mais pessoal e mais recursos para fiscalizar as concessões, passou a ter mais oportunidades para se debruçar sobre aspectos antes negligenciados ou para propor, segundo sua própria agenda, medidas visando o aprimoramento das concessões públicas.

Não se deve descartar a hipótese de que o grau de intervencionismo do TCU responderia a uma lógica menos técnica e mais política, dado que o tribunal atua como um órgão auxiliar do Congresso Nacional e é composto por ministros indicados pelo Presidente da República e pelo próprio Congresso. Em razão disso, eventuais consensos entre tribunal e agências em torno de questões técnicas referentes às concessões não seriam suficientes para diminuir o intervencionismo de natureza política exercido pelo TCU.

Verificadas as tendências relativas ao grau de intervencionismo do TCU nos últimos 20 anos, resta analisar quais seriam seus efeitos sobre a quantidade de inovações em contratos de concessão. Segundo nossa hipótese de pesquisa, quanto maior a intervenção do TCU em determinada concessão, maior a probabilidade de a agência reguladora ser menos inovadora na concessão seguinte. O resumo das regressões realizadas encontra-se na tabela abaixo:

Tabela 2

Estimativas dos efeitos do grau de intervencionismo do TCU - Regressões lineares (MQO)

Variável independente	Inovações em relação ao contrato anterior		Inovações em relação ao primeiro contrato	
Grau de Intervencionismo (nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU)	Efeito	0,054	Efeito	-0,025
	Erro Padrão	0,018	Erro Padrão	0,011
	p-valor	0,005***	p-valor	0,024**
Efeitos fixos para agências	Sim		Sim	
N	49		49	
R ²	0,42882		0,88204	

*** p-valor < 0,01; ** p-valor < 0,05; * p-valor < 0,1.

Quando se considera o indicador que compara determinado contrato de concessão com o contrato de concessão imediatamente anterior, percebe-se que existe uma correlação *positiva*, estatisticamente significativa (p -valor = 0,005), entre, de um lado, o grau de intervencionismo do TCU e, de outro, a quantidade de variações textuais entre os contratos de concessão comparados. Isto é: quanto maior a intervenção do TCU em determinada concessão, maior a quantidade de variações textuais verificada no contrato imediatamente seguinte.

Já quando se consideram os primeiros contratos das séries históricas como base de comparação, verifica-se que existe uma associação *negativa*, significativa do ponto de vista estatístico (p -valor = 0,024), entre o intervencionismo exercido pelo TCU e o número de variações entre contratos.

Conjugando-se as informações fornecidas por esses dois indicadores, pode-se afirmar que o intervencionismo do TCU não inibe o surgimento de variações nos textos dos contratos de concessão. Pelo contrário: quanto maior o grau de intervencionismo do tribunal em determinada concessão, maior o número de variações textuais no contrato de concessão seguinte. No entanto, essas variações tornam o texto do contrato de concessão mais parecido com o primeiro contrato da série histórica. Se entendermos que esse “recuo” em direção ao primeiro contrato significa que a agência reguladora deixou de inovar, então é possível dizer, conforme previsto em nossa hipótese de pesquisa, que a atuação do TCU vem, sim, inibindo o surgimento de inovações em concessões públicas.

Do ponto de vista normativo, esse resultado não deve ser encarado como algo necessariamente ruim. No período pesquisado, que vai do início da reforma de estado da década de 90 até os dias de hoje, mostrou-se verdadeira a ideia de que, para atrair investidores e recursos privados para projetos de infraestrutura, o governo federal deve criar um ambiente regulatório estável, com regras previsíveis. Inovações frequentes nos contratos de concessão seriam um elemento potencialmente inibidor de investimentos. Assim, eventuais obstáculos impostos pelo TCU às atividades inovadoras das agências reguladoras podem acabar desempenhando uma função estabilizadora nas regras contratuais, sobretudo em momentos de alternância de poder no governo federal ou nas agências reguladoras, quando as inovações são mais acentuadas, como visto

nesta dissertação. Além disso, pode-se argumentar que o controle do TCU torna os processos de concessão mais transparentes e força as agências a apresentarem justificativas mais elaboradas para suas decisões, o que, segundo essa linha de raciocínio, geraria concessões mais eficientes e serviços públicos de melhor qualidade. Mencione-se também que as inovações propostas pelas agências reguladoras podem, por hipótese, deter o potencial de tornar as concessões piores, ineficientes, menos atrativas ao setor privado. Nesses casos, o TCU, ao inibir inovações potencialmente nocivas, estaria, na verdade, contribuindo para o aprimoramento da qualidade das concessões públicas.

Embora não seja intrinsecamente ruim, o poder do TCU de inibir inovações e influenciar, antes do início dos leilões, os contornos financeiros e jurídicos de concessões públicas impõe a necessidade de avaliação constante dos resultados práticos de suas decisões, dado que elas geram custos para as agências e tornam, em alguns casos, o processo de concessão mais demorado. Atualmente, a avaliação dos benefícios da fiscalização do TCU já é feita pelo próprio tribunal com base na Portaria TCU nº 59/2004, que instituiu sistemática de quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo, como a fiscalização de processos de acompanhamento de concessões públicas. No entanto, nos processos de acompanhamento pesquisados, o TCU, quando realizou essa quantificação dos benefícios de sua atuação, avaliou somente os benefícios *estimados*. Não identificamos decisão na qual o TCU tenha avaliado, *de maneira retrospectiva*, os reais benefícios proporcionados pelo seu controle à qualidade dos serviços concedidos ou ao valor da tarifa efetivamente obtida no leilão.

Ainda sobre o resultado que sugere que o TCU inibe inovações em concessões públicas, cabe ressaltar que as agências reguladoras, diante de eventuais dificuldades impostas pelo TCU, podem encontrar outras formas de introduzir inovações em concessões públicas, que não envolvam necessariamente a mudança de editais e contratos. Uma possibilidade seria inovar por meio da criação de regulamentos gerais aplicáveis a todas as concessões (resoluções editadas pelas agências, por exemplo), que não precisam ser submetidas ao crivo do TCU. Esse eventual comportamento

oportunista das agências não foi incorporado ao modelo utilizado nesta pesquisa.

6. CONCLUSÃO

Esta dissertação examinou os efeitos provocados pelo TCU sobre a quantidade de inovações introduzidas por agências reguladoras em contratos de concessão pública. Nas últimas duas décadas, o TCU inibiu o surgimento de inovações em contratos de concessão pública? A capacidade de inovação das agências reguladoras é afetada pelas decisões do TCU?

Na busca por respostas, foram investigadas especificamente duas variáveis, que estão relacionadas ao controle exercido pelo TCU: a burocracia gerada pelo tribunal nos processos de acompanhamento de concessões e o grau de intervencionismo de suas decisões.

A análise descritiva dos gráficos apresentados revelou que os contratos de concessão celebrados em anos recentes são significativamente diferentes daqueles celebrados na década de 90. Por mais que as agências reguladoras pesquisadas (ANEEL, ANTT e ANP) tenham sofrido alguma espécie de efeito inibidor causado pelo TCU, as inovações não deixaram de ocorrer nos últimos 20 anos. Os dados revelaram também que os contratos de concessão pública costumam sofrer maior número de alterações em períodos de transição política, quando há mudança de Presidente da República ou de Diretor-Geral das agências reguladoras.

A pesquisa identificou ainda uma tendência de crescimento da carga de burocracia imposta pelo TCU às três agências reguladoras. Quanto ao grau de intervencionismo do TCU, medido por meio das recomendações e determinações destinadas às agências reguladoras, os números mostram algumas variações: no período analisado, houve uma tendência de queda no grau de intervencionismo do TCU nas concessões dos setores elétrico e petrolífero, em contraste com o intervencionismo crescente por parte do tribunal nas concessões rodoviárias.

Os testes estatísticos realizados demonstraram que existe uma associação negativa, moderadamente significativa, entre, de um lado, a burocracia presente nos processos de acompanhamento de concessões no TCU e, de outro, o número de inovações promovidas pelas agências reguladoras no

período compreendido entre a elaboração de determinado contrato de concessão e a elaboração do contrato de concessão *seguinte*.

Quando consideramos as transformações ocorridas nos contratos no longo prazo, ou seja, quando comparamos cada um dos contratos da série histórica com o *primeiro* contrato da mesma série, emerge uma associação positiva e estatisticamente significativa entre burocracia e inovação. Em oposição à nossa hipótese de pesquisa, esse resultado significa que, quanto maior a burocracia no processo de acompanhamento de determinada concessão, maior a probabilidade de o contrato da concessão seguinte ser *mais* inovador em relação ao primeiro contrato da série histórica.

A partir desses dados, conclui-se que a burocracia gerada pelo TCU diminui o ritmo de inovações promovidas pelas agências reguladoras, mas não a ponto de representar um entrave significativo para o surgimento de inovações em concessões públicas.

A relação entre burocracia e inovação merece ser objeto de novos estudos, eis que a direção da causalidade entre essas variáveis pode ser diferente da originalmente imaginada. A existência de uma correlação positiva entre burocracia e inovação pode indicar que concessões mais inovadoras acabam *gerando* mais burocracia nos processos de fiscalização no TCU.

A predisposição das agências à inovação mostrou ser mais afetada pelo conteúdo das decisões do TCU, ou seja, pelo seu grau de intervencionismo: existe uma correlação significativa entre, de um lado, a extensão das determinações e recomendações do TCU destinadas às agências reguladoras e, de outro, a quantidade de inovações introduzidas em contratos de concessão. Quanto mais extensa a decisão do TCU em determinado processo de acompanhamento de concessão, menos inovações surgirão na concessão seguinte.

Os resultados descritos estão alinhados com pesquisas realizadas por outros autores, que apontam para a existência de uma correlação positiva entre autonomia organizacional e inovação¹⁰⁷. No caso da atuação do TCU, a variável

¹⁰⁷ Ver, por exemplo: VERHOEST, Koen; VERSCHUERE, Bram; BOUCKAERT, Geert. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, nº 3, pp. 469–

que demonstrou exercer maiores efeitos sobre a capacidade inovadora das agências é justamente aquela que está mais diretamente relacionada à perda de autonomia organizacional das agências (grau de intervencionismo do TCU). A outra variável estudada (burocracia), que não afeta frontalmente o alcance do poder decisório das agências, não apresentou efeitos significativos sobre o surgimento de inovações, apesar de gerar custos visíveis.

Tais conclusões devem ser interpretadas com cautela, tendo em vista certas fragilidades metodológicas presentes nesta dissertação. Uma delas é não termos utilizado, na análise estatística, outras variáveis que podem ser determinantes para inovações nos contratos de concessão, como o número de servidores das agências, o tamanho de seus orçamentos, mudanças legislativas relacionadas aos setores pesquisados, a cultura organizacional de cada agência, inclinação ideológica de presidentes e diretores-gerais e outros fatores. Além disso, é razoável supor que o comportamento dos servidores das agências não seja afetado somente pela última decisão do TCU, mas sim por todas as decisões anteriores tomadas pelo tribunal. Logo, um modelo estatístico ideal para a análise do tema deveria considerar os efeitos *acumulados* da burocracia e do intervencionismo do TCU sobre as agências. Os indicadores utilizados para medir as variáveis dependentes e independentes também podem ter gerado distorções. Por exemplo, a contagem do número de diferenças entre os textos dos contratos – indicador de inovação da pesquisa – não é capaz de expressar a *relevância* das inovações. De forma semelhante, a extensão das decisões do TCU – indicador do grau de intervencionismo do tribunal – não revela o verdadeiro conteúdo das determinações do tribunal, pois uma decisão curta pode afetar a rotina de trabalho das agências bem mais do que uma decisão longa. Dito isso, pesquisas futuras poderiam se beneficiar do uso de outros indicadores, mais sensíveis às variações de conteúdo dos contratos e das decisões do TCU.

Apesar das fragilidades mencionadas, acreditamos que o método utilizado e os resultados apresentados fornecem, de maneira objetiva, informações

496, 2007; e LONTI, Zsuzsanna; VERMA, Anil. The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: recent evidence from Canada. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, nº 3, pp. 283-309, 2003.

importantes sobre as transformações experimentadas pelos contratos de concessão pública desde a década de 90 e sobre o impacto da atuação do TCU nesse contexto. Foi dado, portanto, o primeiro passo para a compreensão da relação entre o controle do TCU e inovações em concessões públicas. Se esse primeiro passo levar a um debate mais informado sobre o papel que deve ser desempenhado pelo TCU em processos de outorga de concessões públicas, tanto melhor.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACS, Alex; CAMERON, Charles M. Does White House regulatory review produce a chilling effect and “OIRA avoidance” in the agencies? **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, nº 3, pp. 443–467, 2013.

ANÔNIMO. OIRA avoidance. **Harvard Law Review**, v. 124, nº 4, 2011.

BORINS, Sandford. **The persistence of innovation in government**. Washington: Brookings Institution Press, 2014.

BRANDAO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, nº 1, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 188/1995. Plenário. Data da Sessão: 19/04/1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 649/2005. Plenário. Data da Sessão: 25/5/2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.945/2008. Plenário. Data da Sessão: 10/09/2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.604/2013. Plenário. Data da Sessão: 25/09/2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 889/2006. Plenário. Data da Sessão: 14/06/2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 141/1993. Plenário. Data da Sessão: 28/04/1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.640/2013. Plenário. Data da Sessão: 28/04/1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 981/2005. Plenário. Data da Sessão: 13/07/2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.866/2007. Plenário. Data da Sessão: 12/09/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 232/2002. Plenário. Data da Sessão: 20/03/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.656/2011. Plenário. Data da Sessão: 22/06/2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.527/2002. Plenário. Data da Sessão: 06/11/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.283/2008. Plenário. Data da Sessão: 02/07/2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 394/1995. Plenário. Data da Sessão: 09/08/1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.510, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, Diário de Justiça: 19/11/2003.

CHRISTENSEN, Clayton et al. Unleashing breakthrough innovation in government. **Stanford Social Innovation Review**, 2013.

CKAGNAZAROFF, Ivan; QUEIROZ, Roberta. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, nº 3, 2010.

CROLEY, Steve. White House review of agency rulemaking: an empirical investigation. **University of Chicago Law Review**, v. 70, nº 3, 2003.

DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard; AVELLANEDA, Claudia. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, nº 4, 2009, pp. 650-675.

DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, nº 3, pp. 495-522, 2009.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Seção III, nº 64, 5 de abril de 1993, p. 4.528.

DUNLEAVY, Patrick et al. **New public management is dead: long live digital era governance**. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, nº 3, pp. 467-494, 2006.

FERLIE, E. et al. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERREIRA, Vicente et al. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, nº 5, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ministro dos Transportes cita 'angústia' com lentidão de obras e critica TCU. 07.06.2013.

GOMES, Marcelo Barros; COUTINHO, Maria do Amparo; WANDERLEY, Maurício de Albuquerque. 10 anos de controle externo da regulação de serviços públicos. In: **Tribunal de Contas da União. Regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

GOULDNER, Alvin W. Cosmopolitans and locals. **Administrative Science Quarterly**, nº 2, pp. 281-306 e 444-480, 1957-1958.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, nº 3, pp. 267–297, 2013.

HOOD, Christopher. A. Public Management for All Seasons? **Public Administration**, nº 69, pp. 3-19, 1991.

LAEGREID, Per; RONESS, Paul G.; VERHOEST, Koen. Explaining the innovative culture and activities of state agencies. **Organization Studies**, v. 32, nº 10, pp. 1-27, 2011.

LIGHT, Paul. **Sustaining innovation**. São Francisco: Jossey-Bass, 1998.

LONTI, Zsuzsanna; VERMA, Anil. The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: recent evidence from Canada. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, nº 3, pp. 283-309, 2003.

MCGARITY, Thomas O. Some thoughts on “deossifying” the rulemaking process. **Duke Law Journal**, nº 41, pp. 1385-1462, 1992.

MENDELSON, Nina A.; WEINER, Jonathan. Responding to agency avoidance of OIRA. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 37, nº 2, 2014.

MISES, Ludwig von. **Burocracia: gestión empresarial frente a gestión burocrática**. Madri: Unión Editorial, 2005.

MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MULGAN, Geoff. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. Londres: National Endowment for Science, Technology and the Arts, 2007.

NOU, Jennifer. Agency self-insulation under presidential review. **Harvard Law Review**, v. 126, nº 7, 2013.

O'CONNELL, Anne Joseph. Political cycles of rulemaking: an empirical portrait of the modern administrative state. **Virginia Law Review**, nº 94, pp. 889–986, 2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Addison-Wesley, 1992.

PIERCE JR., Richard J. Seven ways to deossify agency rulemaking. **Administrative Law Review**, v. 47, pp. 59-95, 1995.

PIERCE JR, Richard J. Rulemaking Ossification Is Real: A Response to Testing the Ossification Thesis, *George Washington Law Review*, v. 80, p. 1493, 2012.

REISSMAN, Leonard. A study of role conceptions in a bureaucracy. **Social Forces**, 27, pp. 305-3010, 1949.

SALGE, Torsten; VERA, Antonio. Benefiting from public sector innovation: the moderating role of customer and learning orientation. **Public Administration Review**, v. 72, nº 4, pp. 550-59, 2012.

SEIDENFELD, Mark. Demystifying deossification: rethinking recent proposals to modify judicial review of notice and comment rulemaking. **Texas Law Review**, v. 75, nº 3, 1997.

SMITH, Keith. Measuring innovation. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (Eds.) **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 148-177.

SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Contratações públicas e seu controle**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SUNSTEIN, Cass. The Office of Information and Regulatory Affairs: myths and realities. **Harvard Law Review**, v. 126, 2013.

THOMPSON, Victor A. Bureaucracy and innovation. **Administrative Science Quarterly**. v. 10, nº 1, jun. 1965, pp. 1-20.

VALOR ECONÔMICO. TCU não aceita "culpa" pelo atraso de leilões ou obras. 29.08.2013.

VERHOEST, Koen; VERSCHUERE, Bram; BOUCKAERT, Geert. Pressure, legitimacy and innovative behavior by public organizations. **Governance**, v. 20, nº 3, pp. 469–496, 2007.

WALKER, Richard M. Internal and external antecedentes of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, nº 1, pp. 21-44, 2014.

WALKER, Richard; DAMANPOUR, Fariborz; DEVECE, Carlos. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, nº 2, 2011, pp. 367-386.

WYNEN, Jan et al. Innovation-oriented culture in the public sector. Do managerial autonomy and result control lead to innovation? **Public Management Review**, v. 16, nº 1, pp. 45-66, 2014.

YACKEE, Jason; YACKEE, Susan. Administrative procedures and bureaucratic performance: is federal rule-making "ossified"? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, nº 2, pp. 261-282, 2010.

_____. Testing the ossification thesis: an empirical examination of federal regulatory volume and speed (1950-1990). **George Washington Law Review**, v. 80, p 1414, 2012.

8. APÊNDICES

8.1. Contratos de concessão utilizados na pesquisa

Contratos de Concessão de Transmissão de Energia Elétrica*			
Empreendimento - Linhas de Transmissão		Data de publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União	Data de Assinatura do Contrato
1	Taquaruçu - Assis (Concorrência 7/1999)	30/08/1999	12/05/2000
2	Campos Novos - Blumenau (Concorrência 11/1999)	20/12/1999	01/11/2000
3	Itajubá (Concorrência 3/2000)	08/02/2000	04/10/2000
4	Interligação Norte-Sul II e outros (Leilão 2/2000)	18/05/2000	20/12/2000
5	Expansão da Interligação Sul-Sudeste e outros (Leilão 4/2000)	01/11/2000	12/06/2001
6	Bateias - Jaguariva e outros (Leilão 1/2001)	30/03/2001	17/08/2001
7	Goianinha - Mussurê e outros (Leilão 3/2001)	16/07/2001	21/12/2001
8	Presidente Médici - Pelotas e outros (Leilão 2/2002)	25/04/2002	18/12/2002
9	Londrina - Assis - Araraquara e outros (Leilão 1/2003)	02/07/2003	18/02/2004
10	Cuiabá - Itumbiara e outros (Leilão 1/2004)	07/07/2004	04/03/2005
11	Colinas - Sobradinho e outros (Leilão 2/2004)	06/09/2004	15/03/2005
12	Interligação Norte-Sul III, Trecho 1, e outros (Leilão 1/2005)	12/08/2005	27/04/2006
13	Samuel - Ariquemes e outros (Leilão 5/2006)	14/09/2006	20/04/2007
14	Paracatu 4 - Pirapora 2 e outros (Leilão 3/2006)	03/10/2006	11/06/2007
15	Colinas - Ribeiro Gonçalves e outros (Leilão 4/2007)	30/08/2007	17/03/2008
16	Interligação Tucuruí - Macapá e outros (Leilão 4/2008)	31/03/2008	16/10/2008

* Nas licitações realizadas para a outorga da concessão de vários empreendimentos, nas quais o edital previa diversas minutas contratuais, considerou-se, para fins de comparação com outros contratos, somente a primeira minuta contratual prevista no edital.

17	Ribeiro Gonçalves - Balsas e outros (Leilão 6/2008)	03/09/2008	28/01/2009
18	Coletora Porto Velho - Porto Velho e outros (Leilão 7/2008)	12/09/2008	26/02/2009
19	Ilha Solteira - Ilha Solteira 2 e outros (Leilão 8/2008)	24/10/2008	23/04/2009
20	Porto Alegre 9 - Porto Alegre 4 e outros (Leilão 1/2009)	03/04/2009	02/12/2009
21	Rio Verde Norte - Trindade e outros (Leilão 5/2009)	20/10/2009	12/07/2010
22	Araraquara 2 - Taubaté e outros (Leilão 1/2010)	12/05/2010	15/10/2010
23	Paraíso - Açú II e outros (Leilão 6/2010)	04/08/2010	23/11/2010
24	Porto Alegre 9 - Porto Alegre 8 e outros (Leilão 8/2010)	04/11/2010	27/07/2011
25	Ceará Mirim - João Câmara II e outros (Leilão 1/2011)	11/05/2011	13/10/2011
26	Engenheiro Lechuga - Equador e outros (Leilão 4/2011)	03/08/2011	09/12/2011
27	Nova Santa Rita - Camaquã e outros (Leilão 6/2011)	23/11/2011	10/05/2012
28	Paranaíta e outros (Leilão 2/2012)	08/02/2012	10/05/2012
29	Mirueira II e outros (Leilão 3/2012)	22/03/2012	01/06/2012
30	Povo Novo e outros (Leilão 5/2012)	03/05/2012	27/08/2012
31	Miracema - Gilbués II e outros (Leilão 7/2012)	01/11/2012	25/02/2013
32	Gilbués - São João do Piauí II e outros (Leilão 1/2013)	10/04/2013	01/08/2013
33	Rio Branco I - Feijó e outros (Leilão 2/2013)	12/06/2013	09/10/2013
34	Itatiba - Bateias e outros (Leilão 7/2013)	14/10/2013	14/05/2014
35	Itabirito 2 - Vespasiano 2 (Leilão 13/2013)	07/11/2013	02/05/2014
36	Belo Monte e outros (Leilão 11/2013)	27/12/2013	16/06/2014

Contratos de Concessões no Setor Petrolífero			
Rodada		Data de publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União	Data de Assinatura do Contrato
1	Primeira Rodada de Licitações	03/05/1999	23/09/1999
2	Segunda Rodada de Licitações	20/04/2000	15/09/2000
3	Terceira Rodada de Licitações	04/05/2001	29/08/2001
4	Quarta Rodada de Licitações	03/05/2002	02/09/2002
5	Quinta Rodada de Licitações	03/07/2003	26/11/2003
6	Sexta Rodada de Licitações	25/06/2004	24/11/2004
7	Sétima Rodada de Licitações	17/08/2005	12/01/2006
8	Oitava Rodada de Licitações	13/10/2006	-
9	Nona Rodada de Licitações	18/09/2007	12/03/2008
10	Décima Rodada de Licitações	30/10/2008	30/04/2009
11	Décima Primeira Rodada de Licitações	11/03/2013	06/08/2013
12	Décima Segunda Rodada de Licitações	26/09/2013	15/05/2014

Contratos de Concessões Rodoviárias			
Empreendimento – Rodovia concedida		Data de publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União	Data de Assinatura do Contrato
1	Ponte Presidente Costa e Silva - BR-101/RJ – Trecho Rio - Niterói*	05/04/1993	29/12/1994
2	BR-116/RJ/SP - Trecho Rio de Janeiro - São Paulo*	24/08/1993	31/10/1995
3	BR-116/SP/PR - Trecho São Paulo/SP - Curitiba/PR	16/08/2007	14/02/2008
4	BR-116/324/BA	14/11/2008	03/09/2009
5	BR-101/ES/BA - Entr. BA-698 (acesso a Mucuri) – Divisa ES/RJ	22/11/2011	17/04/2013
6	BR-050/GO/MG	01/08/2013	05/12/2013
7	BR-101/BA	29/08/2013	-
8	BR-060, BR-153 e BR-262-DF/GO/MG	18/10/2013	31/01/2014
9	BR-163/MS	14/11/2013	12/03/2014
10	BR-040	28/11/2013	12/03/2014
11	BR-153/TO/GO	03/04/2014	12/09/2014

8.2. Processos e decisões do TCU

8.2.1. ANEEL

1 - Taquaruçu - Assis (Concorrência 7/1999)

Número do processo no TCU: 007.005/1999-7
 Data de início: 07/06/1999
 Data de encerramento: 26/03/2008
 Data da primeira decisão: 20/09/2000
 Data da aprovação do 2º estágio: 19/03/2003
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 84
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 387
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 65
 Até aprovação do 2º estágio: 11
 Até publicação do edital: 1

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
779/00	20/09/2000	2011	Total:4080
226/03	19/03/2003	1094	Até aprovação do 2º estágio: 2011
822/03	09/07/2003	975	Até publicação do edital: 0

2 - Campos Novos - Blumenau (Concorrência 11/1999)

Número do processo no TCU: 009.159/1999-1
 Data de início: 14/07/1999
 Data de encerramento: 21/08/2001
 Data da primeira decisão: 16/05/2001
 Data da aprovação do 2º estágio: 16/05/2001
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 159
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 513
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 32
 Até aprovação do 2º estágio: 22
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
288/01	16/05/2001	374	Total: 719
541/01	08/08/2001	345	Até aprovação do 2º estágio: 374
			Até publicação do edital: 0

3 - Itajubá (Concorrência 3/2000)

Número do processo no TCU: 015.845/1999-0
 Data de início: 26/11/1999
 Data de encerramento: 21/08/2001
 Data da primeira decisão: 08/11/2000
 Data da aprovação do 2º estágio: 08/11/2000
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 74
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 274
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 31
 Até aprovação do 2º estágio: 22
 Até publicação do edital: 6

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
952/00	08/11/2000	490	Total: 1040
542/01	05/09/2001	550	Até aprovação do 2º estágio: 490
			Até publicação do edital: 0

4 - Interligação Norte-Sul II e outros (Leilão 2/2000)

Número do processo no TCU: 016.006/1999-2
 Data de início: 03/12/1999
 Data de encerramento: 24/10/2005
 Data da primeira decisão: 23/05/2001
 Data da aprovação do 2º estágio: 23/05/2001
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 167
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 370
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: não

Nº de movimentações

Total: 67
 Até aprovação do 2º estágio: 24
 Até publicação do edital: 9

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
300/01	23/05/2001	835	Total: 1519
1417/05	14/09/2005	431	Até aprovação do 2º estágio: 835
1637/05	26/10/2005	253	Até publicação do edital: 0

5 - Expansão da Interligação Sul-Sudeste e outros (Leilão 4/2000)

Número do processo no TCU: 013.831/2000-8

Data de início: 19/09/2000

Data de encerramento: 15/10/2001

Data da primeira decisão: 13/06/2001

Data da aprovação do 2º estágio: 13/06/2001

Dias entre início do processo e publicação do edital: 43

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -224

Suspensão do procedimento licitatório: não

Alteração de edital ou contrato: não

1º estágio: com ressalvas

2º estágio: com ressalvas

3º estágio: sem ressalvas

4º estágio: sem ressalvas

Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado

Pedido de reexame: não

TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 26

Até aprovação do 2º estágio: 15

Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: 1314
361/01	13/06/2001	653	Até aprovação do 2º estágio: 653
677/01	29/08/2001	346	Até publicação do edital: 0
819/01	03/10/2001	315	

6 - Bateias - Jaguariva e outros (Leilão 1/2001)

Número do processo no TCU: 001.587/2001-2
 Data de início: 14/02/2001
 Data de encerramento: 01/07/2002
 Data da primeira decisão: 04/12/2001
 Data da aprovação do 2º estágio: 04/12/2001
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 44
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -249
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 27
 Até aprovação do 2º estágio: 11
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1031/01	04/12/2001	532	Total: 1013
680/02	19/06/2002	481	Até aprovação do 2º estágio: 532
			Até publicação do edital: 0

7 - Goianinha - Mussuré e outros (Leilão 3/2001)

Número do processo no TCU: 005.759/2001-7
 Data de início: 29/05/2001
 Data de encerramento: 28/04/2003
 Data da primeira decisão: 17/04/2002
 Data da aprovação do 2º estágio: 17/04/2002
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 48
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -275
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 32
 Até aprovação do 2º estágio: 20
 Até publicação do edital: 3

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
391/02	17/04/2002	726	Total: 1290
400/03	23/04/2003	564	Até aprovação do 2º estágio: 726
			Até publicação do edital: 0

8 - Presidente Médici - Pelotas e outros (Leilão 2/2002)

Número do processo no TCU: 003.072/2002-0

Data de início: 04/03/2002

Data de encerramento: 09/05/2003

Data da primeira decisão: 25/09/2013

Data da aprovação do 2º estágio: 06/11/2002

Dias entre início do processo e publicação do edital: 52

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -195

Suspensão do procedimento licitatório: não

Alteração de edital ou contrato: sim

1º estágio: sem ressalvas

2º estágio: sem ressalvas

3º estágio: sem ressalvas

4º estágio: sem ressalvas

Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado

Pedido de reexame: não

TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 28

Até aprovação do 2º estágio: 19

Até publicação do edital: 3

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1527/02	06/11/2002	1213	Total: 2280
436/03	30/04/2003	1067	Até aprovação do 2º estágio: 1213
			Até publicação do edital: 0

9 - Londrina - Assis - Araraquara e outros (Leilão 1/2003)

Número do processo no TCU: 017.750/2002-2
 Data de início: 12/11/2002
 Data de encerramento: 04/05/2004
 Data da primeira decisão: 21/01/2004
 Data da aprovação do 2º estágio: 21/01/2004
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 232
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 203
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 17
 Até aprovação do 2º estágio: 10
 Até publicação do edital: 6

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
016/04	21/01/2004	809	Total: 1058
441/04	28/04/2004	249	Até aprovação do 2º estágio: 809
			Até publicação do edital: 0

10 - Cuiabá - Itumbiara e outros (Leilão 1/2004)

Número do processo no TCU: 006.226/2004-8
 Data de início: 17/05/2004
 Data de encerramento: 18/09/2007
 Data da primeira decisão: 25/05/2005
 Data da aprovação do 2º estágio: 25/05/2005
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 51
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -322
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 62
 Até aprovação do 2º estágio: 24
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
649/05	25/05/2005	3753	Total: 5533
453/07	28/03/2007	1547	Até aprovação do 2º estágio: 3753
1902/07	12/09/2007	233	Até publicação do edital: 0

11 - Colinas - Sobradinho e outros (Leilão 2/2004)

Número do processo no TCU: 011.266/2004-4
 Data de início: 26/07/2004
 Data de encerramento: 10/03/2008
 Data da primeira decisão: 23/02/2005
 Data da aprovação do 2º estágio: 23/02/2005
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 42
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 170
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 54
 Até aprovação do 2º estágio: 20
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
105/05	23/02/2005	506	Total: 1370
795/06	31/05/2006	864	Até aprovação do 2º estágio: 506
			Até publicação do edital: 0

12 - Interligação Norte-Sul III, Trecho 1, e outros (Leilão 1/2005)

Número do processo no TCU: 011.935/2005-4
 Data de início: 05/07/2005
 Data de encerramento: 19/02/2008
 Data da primeira decisão: 14/06/2006
 Data da aprovação do 2º estágio: 14/06/2006
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 38
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 306
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 77
 Até aprovação do 2º estágio: 33
 Até publicação do edital: 5

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
889/06	14/06/2006	646	Total: 2375
207/07	28/02/2007	1087	Até aprovação do 2º estágio: 646
1357/06	09/08/2006	642	Até publicação do edital: 0

13 - Samuel - Ariqueemes e outros (Leilão 5/2006)

Número do processo no TCU: 007.893/2006-4
 Data de início: 18/04/2006
 Data de encerramento: 18/06/2008
 Data da primeira decisão: 28/05/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 28/05/2008
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 149
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 622
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 52
 Até aprovação do 2º estágio: 35
 Até publicação do edital: 15

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
976/08	28/05/2008	923	Total: 923 Até aprovação do 2º estágio: 923 Até publicação do edital: 0

14 - Paracatu 4 - Pirapora 2 e outros (Leilão 3/2006)

Número do processo no TCU: 019.752/2006-9
 Data de início: 09/04/2006
 Data de encerramento: 10/12/2009
 Data da primeira decisão: 12/09/2007
 Data da aprovação do 2º estágio: 12/09/2007
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 177
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 344
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 92
 Até aprovação do 2º estágio: 45
 Até publicação do edital: 6

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1866/07	12/09/2007	1691	Total: 2250
2895/09	02/12/2009	559	Até aprovação do 2º estágio: 1691
			Até publicação do edital: 0

15 - Colinas - Ribeiro Gonçalves e outros (Leilão 4/2007)

Número do processo no TCU: 010.537/2007-9
 Data de início: 25/04/2007
 Data de encerramento: 03/11/2008
 Data da primeira decisão: 29/10/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 29/10/2008
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 127
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 426
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 36
 Até aprovação do 2º estágio: 24
 Até publicação do edital: 3

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2380/08	29/10/2008	555	Total: 555 Até aprovação do 2º estágio: 555 Até publicação do edital: 0

16 - Interligação Tucuruí - Macapá e outros (Leilão 4/2008)

Número do processo no TCU: 002.883/2008-1
 Data de início: 15/02/2008
 Data de encerramento: 22/07/2009
 Data da primeira decisão: 05/11/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 05/11/2008
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 45
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 219
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 65
 Até aprovação do 2º estágio: 34
 Até publicação do edital: 7

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2467/08	05/11/2008	625	Total: 903
1569/09	15/07/2009	278	Até aprovação do 2º estágio: 625
			Até publicação do edital: 0

17 - Ribeiro Gonçalves - Balsas e outros (Leilão 6/2008)

Número do processo no TCU: 020.252/2008-0
 Data de início: 30/07/2008
 Data de encerramento: 22/07/2009
 Data da primeira decisão: 15/07/2009
 Data da aprovação do 2º estágio: 15/07/2009
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 35
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 315
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 37
 Até aprovação do 2º estágio: 20
 Até publicação do edital: 5

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1574/09	15/07/2009	330	Total: 330 Até aprovação do 2º estágio: 330 Até publicação do edital: 0

18 - Coletora Porto Velho - Porto Velho e outros (Leilão 7/2008)

Número do processo no TCU: 020.268/2008-0
 Data de início: 15/06/2008
 Data de encerramento: 27/07/2009
 Data da primeira decisão: 10/09/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 22/07/2009
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 89
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 2
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 57
 Até aprovação do 2º estágio: 42
 Até publicação do edital: 22

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1945/08	10/09/20008	1561	Total: 1835
1637/09	22/07/2009	274	Até aprovação do 2º estágio: 1835
			Até publicação do edital: 1561

19 - Ilha Solteira - Ilha Solteira 2 e outros (Leilão 8/2008)

Número do processo no TCU: 024.256/2008-8
 Data de início: 23/08/2008
 Data de encerramento: 11/05/2010
 Data da primeira decisão: 29/10/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 28/04/2010
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 62
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 5
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 48
 Até aprovação do 2º estágio: 32
 Até publicação do edital: 14

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2386/08	29/10/2008	959	Total: 1230
857/10	28/04/2010	271	Até aprovação do 2º estágio: 1230
			Até publicação do edital: 0

20 - Porto Alegre 9 - Porto Alegre 4 e outros (Leilão 1/2009)

Número do processo no TCU: 003.096/2009-9
 Data de início: 09/02/2009
 Data de encerramento: 06/12/2010
 Data da primeira decisão: 03/06/2009
 Data da aprovação do 2º estágio: 24/11/2010
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 53
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 61
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 61
 Até aprovação do 2º estágio: 48
 Até publicação do edital: 13

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1181/09	03/06/2009	1258	Total: 2600
3157/10	24/11/2010	1342	Até aprovação do 2º estágio: 2600
			Até publicação do edital: 0

21 - Rio Verde Norte - Trindade e outros (Leilão 5/2009)

Número do processo no TCU: 019.062/2009-1
 Data de início: 17/08/2009
 Data de encerramento: 06/12/2010
 Data da primeira decisão: 28/10/2009
 Data da aprovação do 2º estágio: 17/11/2010
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 64
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 8
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 61
 Até aprovação do 2º estágio: 28
 Até publicação do edital: 9

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2522/09	28/10/2009	730	Total: 1542
3096/10	17/11/2010	812	Até aprovação do 2º estágio: 1542
			Até publicação do edital: 0

22 - Araraquara 2 - Taubaté e outros (Leilão 1/2010)

Número do processo no TCU: 005.328/2010-1
 Data de início: 04/03/2010
 Data de encerramento: 22/09/2011
 Data da primeira decisão: 17/08/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 17/08/2011
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 69
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 462
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 30
 Até aprovação do 2º estágio: 27
 Até publicação do edital: 5

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: 886
2142/01	17/08/2011	886	Até aprovação do 2º estágio: 886
			Até publicação do edital: 0

23 - Paraíso - Açu II e outros (Leilão 6/2010)

Número do processo no TCU: 019.368/2010-0
 Data de início: 20/07/2010
 Data de encerramento: 25/04/2011
 Data da primeira decisão: 02/02/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 02/02/2011
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 15
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 182
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 33
 Até aprovação do 2º estágio: 10
 Até publicação do edital: 3

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
188/11	02/02/2011	891	Total: 1247
964/11	13/04/2011	356	Até aprovação do 2º estágio: 891
			Até publicação do edital: 0

24 - Porto Alegre 9 - Porto Alegre 8 e outros (Leilão 8/2010)

Número do processo no TCU: 028.839/2010-2
 Data de início: 13/10/2010
 Data de encerramento: 24/11/2011
 Data da primeira decisão: 16/11/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 16/11/2011
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 22
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 377
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 17
 Até aprovação do 2º estágio: 14
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2970/11	16/11/2011	381	Total: 381 Até aprovação do 2º estágio: 381 Até publicação do edital: 0

25 - Ceará Mirim - João Câmara II e outros (Leilão 1/2011)*

Número do processo no TCU: 006.803/2011-3
 Data de início: 13/10/2010
 Data de encerramento: 13/02/2012
 Data da primeira decisão: 10/08/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 49
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 91
 Suspensão do procedimento licitatório: -
 Alteração de edital ou contrato: -
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: -
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 22
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 4

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	<i>Total: -</i>
2063/11	10/08/2011	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Processo/TCU sigiloso. Contrato não considerado nas regressões que estimaram efeitos do grau de intervencionismo do TCU.

26 - Engenheiro Lechuga - Equador e outros (Leilão 4/2011)

Número do processo no TCU: 010.542/2011-6
 Data de início: 20/04/2011
 Data de encerramento: 22/05/2012
 Data da primeira decisão: 27/07/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 16/05/2012
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 105
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 7
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 39
 Até aprovação do 2º estágio: 37
 Até publicação do edital: 24

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1939/11	27/07/2011	848	Total: 1189
1163/12	16/05/2012	341	Até aprovação do 2º estágio: 1189
			Até publicação do edital: 848

27 - Nova Santa Rita - Camaquã e outros (Leilão 6/2011)

Número do processo no TCU: 030.066/2011-5
 Data de início: 15/09/2011
 Data de encerramento: 18/09/2012
 Data da primeira decisão: 16/11/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 25/07/2012
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 65
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 7
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 41
 Até aprovação do 2º estágio: 35
 Até publicação do edital: 24

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
3006/11	16/11/2011	1430	Total: 2111
1924/12	25/07/2012	681	Até aprovação do 2º estágio: 2111
			Até publicação do edital: 1430

28 - Paranaíba e outros (Leilão 2/2012)*

Número do processo no TCU: -
 Data de início: -
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: -
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: -
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -
 Suspensão do procedimento licitatório: -
 Alteração de edital ou contrato: -
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: -
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: -
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: -

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: -
-	-	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Respectivo processo de acompanhamento no TCU não foi encontrado na página eletrônica do tribunal. Contrato não considerado nas regressões estatísticas.

29 - Mirueira II e outros (Leilão 3/2012)*

Número do processo no TCU: -
 Data de início: -
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: -
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: -
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -
 Suspensão do procedimento licitatório: -
 Alteração de edital ou contrato: -
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: -
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: -
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: -

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	<i>Total: -</i>
-	-	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Respectivo processo de acompanhamento no TCU não foi encontrado na página eletrônica do tribunal. Contrato não considerado nas regressões estatísticas.

30 - Povo Novo e outros (Leilão 5/2012)*

Número do processo no TCU: -

Data de início: -

Data de encerramento: -

Data da primeira decisão: -

Data da aprovação do 2º estágio: -

Dias entre início do processo e publicação do edital: -

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -

Suspensão do procedimento licitatório: -

Alteração de edital ou contrato: -

1º estágio: -

2º estágio: -

3º estágio: -

4º estágio: -

Forma de julgamento: -

Pedido de reexame: -

TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: -

Até aprovação do 2º estágio: -

Até publicação do edital: -

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: -
-	-	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Respectivo processo de acompanhamento no TCU não foi encontrado na página eletrônica do tribunal. Contrato não considerado nas regressões estatísticas.

31 - Miracema - Gilbués II e outros (Leilão 7/2012)*

Número do processo no TCU: 012.880/2012-4
 Data de início: 09/05/2012
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 08/08/2012
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 176
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 85
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: não

Nº de movimentações

Total: 71
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 37

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2072/12	08/08/2012	3922	Total: 4790
1470/13	12/06/2013	868	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 3922

* Processo de acompanhamento no TCU ainda não concluído.

32 - Gilbués - São João do Piauí II e outros (Leilão 1/2013)*

Número do processo no TCU: 044.594/2012-7
 Data de início: 22/11/2012
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 17/04/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 139
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 7
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 57
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 39

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
963/13	17/04/2013	1839	Total: 1839
			Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 0

* Processo de acompanhamento no TCU ainda não concluído.

33 - Rio Branco I - Feijó e outros (Leilão 2/2013)*

Número do processo no TCU: -
 Data de início: -
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: -
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: -
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -
 Suspensão do procedimento licitatório: -
 Alteração de edital ou contrato: -
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: -
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: -
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: -

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: -
-	-	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Respectivo processo de acompanhamento no TCU não foi encontrado na página eletrônica do tribunal. Contrato não considerado nas regressões estatísticas.

34 - Itatiba - Bateias e outros (Leilão 7/2013)*

Número do processo no TCU: 022.430/2013-0

Data de início: 16/08/2013

Data de encerramento: 22/07/2014

Data da primeira decisão: 13/11/2013

Data da aprovação do 2º estágio: -

Dias entre início do processo e publicação do edital: 59

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 30

Suspensão do procedimento licitatório: -

Alteração de edital ou contrato: -

1º estágio: -

2º estágio: -

3º estágio: -

4º estágio: -

Forma de julgamento: -

Pedido de reexame: -

TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 45

Até aprovação do 2º estágio: -

Até publicação do edital: 18

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: -
3016/13	13/11/2013	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Processo/TCU sigiloso. Contrato não considerado nas regressões que estimaram efeitos do grau de intervencionismo do TCU.

35 - Itabirito 2 - Vespasiano 2 (Leilão 13/2013)*

Número do processo no TCU: -
 Data de início: -
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: -
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: -
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: -
 Suspensão do procedimento licitatório: -
 Alteração de edital ou contrato: -
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: -
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: -
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: -

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	<i>Total: -</i>
-	-	-	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: -

* Respectivo processo de acompanhamento no TCU não foi encontrado na página eletrônica do tribunal. Contrato não considerado nas regressões estatísticas.

36 - Belo Monte e outros (Leilão 11/2013)*

Número do processo no TCU: 029.392/2013-6
 Data de início: 17/10/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 10/12/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 71
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 17
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: -
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 46
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 39

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
3640/13	10/12/2013	2767	Total: 2767 Até aprovação do 2º estágio: - Até publicação do edital: 0

* Processo de acompanhamento no TCU ainda não concluído.

8.2.2. ANP

1 - Primeira Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 005.109/1999-0
 Data de início: 12/05/1999
 Data de encerramento: 23/11/2000
 Data da primeira decisão: 10/06/1999
 Data da aprovação do 2º estágio: 04/08/1999
 Dias entre início do processo e publicação do edital: - 9
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 38
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: com ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 4º estágio: sem ressalvas
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 41
 Até aprovação do 2º estágio: 14
 Até publicação do edital: 0

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
351/99	10/06/1999	3393	Total: 5970
493/99	04/08/1999	2279	Até aprovação do 2º estágio: 5672
923/00	01/11/2000	298	Até publicação do edital: 0

2 - Segunda Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 000.745/2000-0
 Data de início: 18/01/2000
 Data de encerramento: 02/10/2001
 Data da primeira decisão: 04/07/2001
 Data da aprovação do 2º estágio: 04/07/2001
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 93
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 440
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 26
 Até aprovação do 2º estágio: 12
 Até publicação do edital: 9

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
417/01	04/07/2001	1010	Total: 1402
765/01	19/09/2001	392	Até aprovação do 2º estágio: 1010
			Até publicação do edital: 0

3 - Terceira Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 016.905/2000-7
 Data de início: 28/11/2000
 Data de encerramento: 30/09/2003
 Data da primeira decisão: 20/03/2002
 Data da aprovação do 2º estágio: 20/03/2002
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 157
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 320
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: não

Nº de movimentações

Total: 60
 Até aprovação do 2º estágio: 13
 Até publicação do edital: 6

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
232/02	20/03/2002	1078	Total: 2344
585/02	05/06/2002	351	Até aprovação do 2º estágio: 1078
498/03	14/05/2003	367	Até publicação do edital: 0
1427/03	24/09/2003	548	

4 - Quarta Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 000.448/2002-2
 Data de início: 11/01/2002
 Data de encerramento: 13/12/2005
 Data da primeira decisão: 05/02/2003
 Data da aprovação do 2º estágio: 05/02/2003
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 112
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 278
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: com ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 33
 Até aprovação do 2º estágio: 14
 Até publicação do edital: 5

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
68/03	05/02/2003	737	Total: 1398
401/03	23/04/2003	661	Até aprovação do 2º estágio: 737
			Até publicação do edital: 0

5 - Quinta Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 18.103/2002-4
 Data de início: 22/11/2002
 Data de encerramento: 11/05/2004
 Data da primeira decisão: 05/05/2004
 Data da aprovação do 2º estágio: 05/05/2004
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 223
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 307
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 22
 Até aprovação do 2º estágio: 18
 Até publicação do edital: 9

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
520/04	05/05/2004	432	Total: 432
			Até aprovação do 2º estágio: 432
			Até publicação do edital: 0

6 - Sexta Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 003.107/2004-3
 Data de início: 11/03/2004
 Data de encerramento: 17/10/2006
 Data da primeira decisão: 08/06/2005
 Data da aprovação do 2º estágio: 08/06/2005
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 106
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 348
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: com ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 41
 Até aprovação do 2º estágio: 18
 Até publicação do edital: 5

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>
707/05	08/06/2005	201

Total: 201
 Até aprovação do 2º estágio: 201
 Até publicação do edital: 0

7 - Sétima Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 002.428/2005-3
 Data de início: 17/02/2005
 Data de encerramento: 20/06/2007
 Data da primeira decisão: 13/06/2007
 Data da aprovação do 2º estágio: 13/06/2007
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 181
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 665
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 4 estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 86
 Até aprovação do 2º estágio: 62
 Até publicação do edital: 16

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>
1158/07	13/06/2007	1317

Total: 1317
 Até aprovação do 2º estágio: 1317
 Até publicação do edital: 0

8 - Oitava Rodada de Licitações*

Número do processo no TCU: 010.512/2006-1
 Data de início: 22/05/2006
 Data de encerramento: 18/08/2010
 Data da primeira decisão: 24/10/2007
 Data da aprovação do 2º estágio: 24/10/2007
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 144
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 376
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º e 2º estágios em conjunto
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 70
 Até aprovação do 2º estágio: 34
 Até publicação do edital: 8

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2249/07	24/10/2007	2041	Total: 2041
1874/10	06/08/2010	-	Até aprovação do 2º estágio: 2041
			Até publicação do edital: 0

* Licitação cancelada em momento posterior à publicação do edital. Terceiro e quarto estágios não chegaram a ser avaliados pelo TCU.

9 - Nona Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 007.195/2007-9
 Data de início: 19/03/2007
 Data de encerramento: 26/01/2009
 Data da primeira decisão: 02/07/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 02/07/2008
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 183
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 288
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 75
 Até aprovação do 2º estágio: 45
 Até publicação do edital: 7

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1283/08	02/07/2008	1365	Total: 2050
015/09	21/01/2009	685	Até aprovação do 2º estágio: 1365
			Até publicação do edital: 0

10 - Décima Rodada de Licitações

Número do processo no TCU: 026.564/2008-5
 Data de início: 26/09/2008
 Data de encerramento: 31/08/2010
 Data da primeira decisão: 14/07/2010
 Data da aprovação do 2º estágio: 14/07/2010
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 34
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 622
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º, 2º e 3º estágios em conjunto; 4º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 66
 Até aprovação do 2º estágio: 36
 Até publicação do edital: 6

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1671/10	14/07/2010	499	Total: 1205
2124/10	25/08/2010	706	Até aprovação do 2º estágio: 499
			Até publicação do edital: 0

11 - Décima Primeira Rodada de Licitações*

Número do processo no TCU: 002.776/2013-8
 Data de início: 31/01/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 21/05/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: 21/08/2013
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 39
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 71
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 76
 Até aprovação do 2º estágio: 54
 Até publicação do edital: 34

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2723/13	21/05/2013	673	Total: 1318
2237/13	21/08/2013	645	Até aprovação do 2º estágio: 1318
			Até publicação do edital: 0

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

12 - Décima Segunda Rodada de Licitações*

Número do processo no TCU: 023.497/2013-0
 Data de início: 28/08/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 10/12/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: 18/06/2014
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 29
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 75
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 58
 Até aprovação do 2º estágio: 51
 Até publicação do edital: 2

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
3639/13	10/12/2013	1890	Total: 2117
1588/14	18/06/2014	227	Até aprovação do 2º estágio: 1890
			Até publicação do edital: 0

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

8.2.3. ANTT

1 - Ponte Presidente Costa e Silva - BR-101/RJ - Trecho Rio - Niterói

Número do processo no TCU: 006.098/1993-2

Data de início: 28/04/1993

Data de encerramento: 24/05/2001

Data da primeira decisão: 28/04/1993

Data da aprovação do 2º estágio: 10/05/1995

Dias entre início do processo e publicação do edital: - 23

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 23

Suspensão do procedimento licitatório: não

Alteração de edital ou contrato: sim

1º estágio: com ressalvas

2º estágio: com ressalvas

3º estágio: com ressalvas

4º estágio: sem ressalvas

Forma de julgamento: -

Pedido de reexame: sim

TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 68

Até aprovação do 2º estágio: 59

Até publicação do edital: 0

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
141/1993	28/04/1993	1606	Total: 9004
622/1994	05/10/1994	1842	Até aprovação do 2º estágio: 8867
763/1994	13/12/1994	2822	Até publicação do edital: 0
188/1995	10/05/1995	2597	
472/1998	29/07/1998	137	

2 - BR-116/RJ/SP - Trecho Rio de Janeiro - São Paulo

Número do processo no TCU: 015.131/93-9
 Data de início: 06/10/1993
 Data de encerramento: 07/03/2001
 Data da primeira decisão: 06/10/1993
 Data da aprovação do 2º estágio: 09/08/1995
 Dias entre início do processo e publicação do edital: - 43
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: - 43
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: sem ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: -
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 30
 Até aprovação do 2º estágio: 14
 Até publicação do edital: 0

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
437/1993	06/10/1993	2234	Total: 7310
287/1994	04/05/1994	612	Até aprovação do 2º estágio: 7310
394/1995	09/08/1995	4464	Até publicação do edital: 0

3 - BR-116/SP/PR - Trecho São Paulo/SP - Curitiba/PR

Número do processo no TCU: 008.903/2005-9 (apenso ao processo nº 008.896/2005-2)

Data de início: 01/06/2005

Data de encerramento: 11/02/2009

Data da primeira decisão: 13/07/2005

Data da aprovação do 2º estágio: 12/03/2008

Dias entre início do processo e publicação do edital: 806

Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 764

Suspensão do procedimento licitatório: sim

Alteração de edital ou contrato: sim

1º estágio: com ressalvas

2º estágio: sem ressalvas

3º estágio: sem ressalvas

4º estágio: sem ressalvas

Forma de julgamento: 1º estágio isolado

Pedido de reexame: sim

TCU modificou decisão após pedido de reexame: sim

Nº de movimentações

Total: 46

Até aprovação do 2º estágio: 43

Até publicação do edital: 43

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: 15522
981/05	13/07/2005	964	Até aprovação do 2º estágio: 14297
2299/05	13/12/2005	3903	Até publicação do edital: 13120
2047/06	08/11/2006	6151	
1405/07	25/07/2007	2102	
405/08	12/03/2008	1177	
101/09	04/02/2009	1225	

4 - BR-116/324/BA

Número do processo no TCU: 016.189/2008-9
 Data de início: 24/06/2008
 Data de encerramento: 18/03/2010
 Data da primeira decisão: 13/08/2008
 Data da aprovação do 2º estágio: 09/12/2009
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 143
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 93
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: sem ressalvas
 4º estágio: sem ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 98
 Até aprovação do 2º estágio: 83
 Até publicação do edital: 49

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1681/08	13/08/2008	1157	Total: 6770
2104/08	24/09/2008	3893	Até aprovação do 2º estágio: 6366
2961/09	09/12/2009	1316	Até publicação do edital: 5050
383/10	11/03/2010	404	

5 - BR-101/ES/BA - Entr. BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ

Número do processo no TCU: 003.499/2011-1
 Data de início: 09/02/2011
 Data de encerramento: 04/12/2014
 Data da primeira decisão: 22/06/2011
 Data da aprovação do 2º estágio: 26/09/2012
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 286
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 153
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: com ressalvas
 2º estágio: com ressalvas
 3º estágio: com ressalvas
 4º estágio: com ressalvas
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 200
 Até aprovação do 2º estágio: 121
 Até publicação do edital: 35

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1656/11	22/06/2011	5808	Total: 12534
2573/12	26/09/2012	5077	Até aprovação do 2º estágio: 10885
1872/13	24/07/2013	490	Até publicação do edital: 5808
3083/14	12/11/2014	1159	

6 - BR-050/GO/MG*

Número do processo no TCU: 016.442/2013-0
 Data de início: 14/06/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 31/07/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 48
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 1
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 100
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 55

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
1974/13	31/07/2013	2438	Total: 2438
			Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 2438

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

7 - BR-101/BA*

Número do processo no TCU: 019.565/2013-5
 Data de início: 16/07/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 28/08/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 44
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 1
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 64
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 38

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
2304/13	28/08/2013	3500	Total: 3500 Até aprovação do 2º estágio: - Até publicação do edital: 3500

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

8 - BR-060, BR-153 e BR-262-DF/GO/MG*

Número do processo no TCU: 021.554/2013-7
 Data de início: 06/08/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 25/09/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 73
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 23
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 111
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 71

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: 3485
2604/13	25/09/2013	3485	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 3485

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

9 - BR-163/MS*

Número do processo no TCU: 024.621/2013-7
 Data de início: 04/09/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 13/11/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 71
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 1
 Suspensão do procedimento licitatório: não
 Alteração de edital ou contrato: não
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 52
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 34

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
3033/13	13/11/2013	1553	Total: 1553
			Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 1553

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

10 - BR-040*

Número do processo no TCU: 030.209/2008-3
 Data de início: 11/11/2008
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 07/04/2010
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 1843
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 1331
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: sim
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: não

Nº de movimentações

Total: 196
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 179

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	
683/10	07/04/2010	4244	Total: 9441
1445/10	23/06/2010	315	Até aprovação do 2º estágio: -
1126/11	04/05/2011	645	Até publicação do edital: 9441
3160/12	28/11/2012	2797	
3204/13	27/11/2013	1440	

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

11 - BR-153/TO/GO*

Número do processo no TCU: 021.554/2013-7
 Data de início: 06/08/2013
 Data de encerramento: -
 Data da primeira decisão: 25/09/2013
 Data da aprovação do 2º estágio: -
 Dias entre início do processo e publicação do edital: 240
 Dias entre primeira decisão do TCU e publicação do edital: 190
 Suspensão do procedimento licitatório: sim
 Alteração de edital ou contrato: sim
 1º estágio: sem ressalvas
 2º estágio: -
 3º estágio: -
 4º estágio: -
 Forma de julgamento: 1º estágio isolado
 Pedido de reexame: não
 TCU modificou decisão após pedido de reexame: -

Nº de movimentações

Total: 111
 Até aprovação do 2º estágio: -
 Até publicação do edital: 105

Nº de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU

<i>Decisão</i>	<i>Data</i>	<i>Caracteres</i>	Total: 3485
2604/13	25/09/2013	3485	Até aprovação do 2º estágio: -
			Até publicação do edital: 3485

* Processo de acompanhamento no TCU ainda em curso.

8.3. Comparação entre contratos de concessão

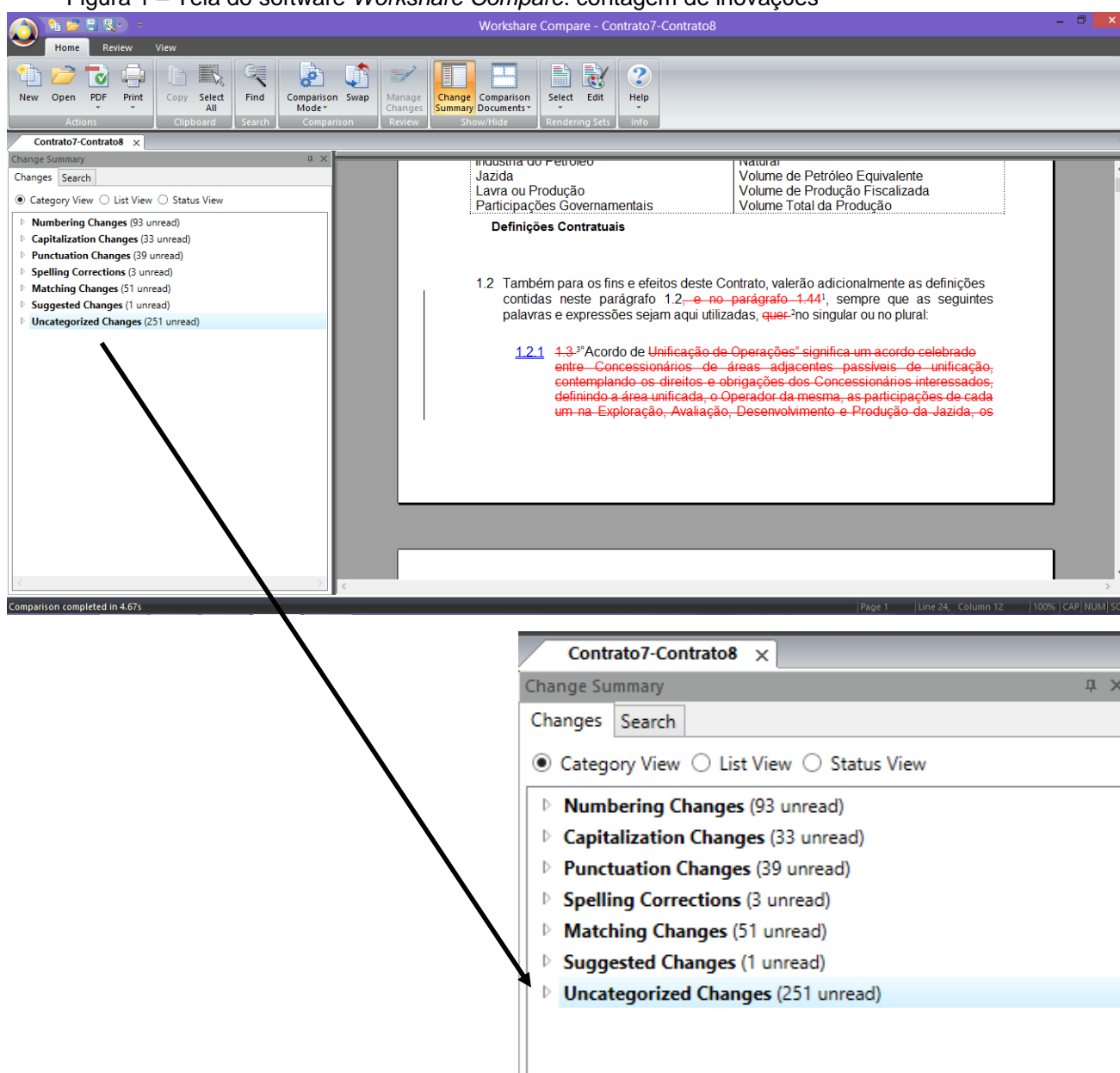
A comparação entre os contratos de concessão envolveu três etapas principais. A primeira consistiu na obtenção dos editais das licitações nas páginas eletrônicas das agências reguladoras na internet. Dos editais, foram extraídas as minutas contratuais, que lhe são anexas. Após, os arquivos contendo as minutas contratuais foram transformados do formato PDF para formato Word, a fim de se permitir a edição dos documentos. Os editais dos dois primeiros contratos de concessão rodoviária pesquisados (concessões da Ponte Rio-Niterói e da Rodovia Presidente Dutra) não estavam disponíveis na página eletrônica da ANTT, mas foi possível encontrar, em formato PDF, as versões digitalizadas, escaneadas, dos contratos assinados. Com relação a esses dois contratos específicos, não se mostrou viável a transformação do formato PDF para Word. Como solução, o texto integral desses contratos foi digitado e reproduzido diretamente em formato Word.

Na segunda etapa, com todos os documentos em formato Word, o texto de cada contrato foi adaptado, excluindo-se as informações que pudessem distorcer o número de diferenças entre um contrato e outro. Foram excluídas dos contratos as epígrafes, os cabeçalhos, as notas de rodapé, a numeração das páginas, as eventuais capas, os nomes e as qualificações das pessoas que assinaram os contratos. Todos os anexos dos contratos também foram eliminados. Como as especificações técnicas de cada empreendimento (por exemplo, a extensão de cada rodovia, a potência de cada linha de transmissão, a localização de cada bloco de petróleo) são detalhadas justamente nos anexos dos contratos, a exclusão dos anexos diminuiu o risco de se considerar como inovação uma característica específica e única do empreendimento a ser concedido.

Por último, após essas adaptações, utilizamos o software *Workshare Compare* para comparar os textos dos contratos. Cada comparação entre dois contratos gerava as informações presentes na Figura 1. A coluna do lado esquerdo da figura classifica as diferenças entre os documentos de acordo com as seguintes categorias: (i) alterações de números; (ii) alterações de letras maiúsculas e minúsculas; (iii) alterações de pontuação; (iv) alterações

decorrentes de erros de digitação; (v) alterações decorrentes da mera mudança de posição do mesmo texto; e (vi) outras alterações, sem categoria específica. O software fornece o número de alterações em cada categoria. Na pesquisa, optou-se por considerar somente o número das alterações sem categoria específica (*“uncategorized changes”*), uma vez que as demais categorias espelham alterações meramente formais nos documentos. No exemplo da Figura 1, vê-se que existem 251 diferenças entre os contratos da sétima e da oitava rodadas de licitações da ANP, ou, conforme os critérios adotados nesta pesquisa, 251 inovações entre os contratos.

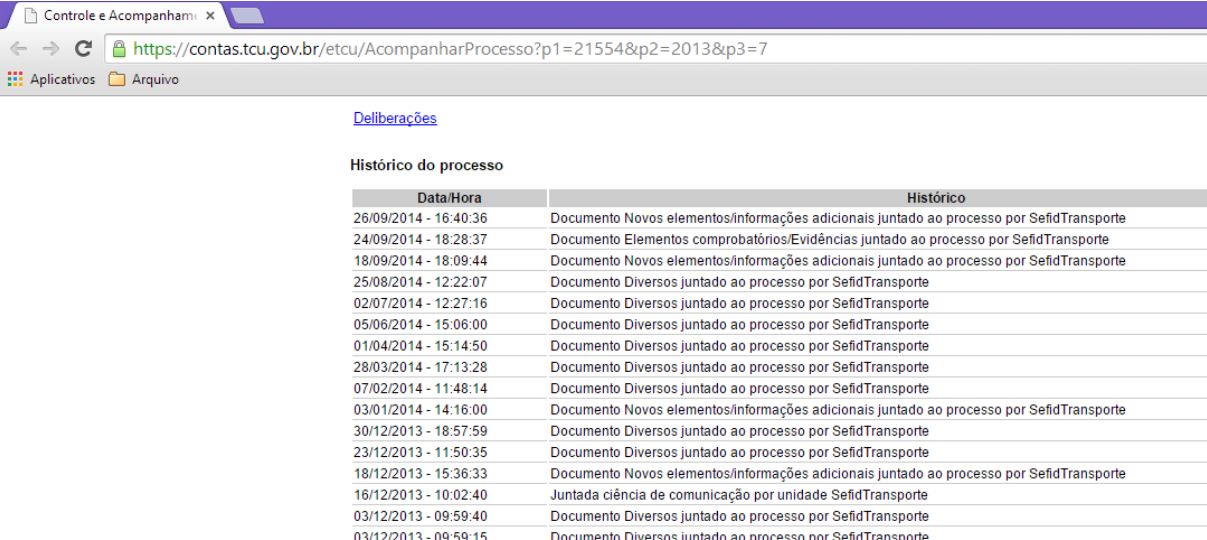
Figura 1 – Tela do software *Workshare Compare*: contagem de inovações



8.4. Contagem do número de movimentações dos processos

Inserindo o número do processo de acompanhamento de determinada concessão no mecanismo de busca da página inicial do TCU na internet, chega-se à tela que contém o histórico do processo, conforme Figura 2.

Figura 2 – Histórico do processo de acompanhamento no TCU



Data/Hora	Histórico
26/09/2014 - 16:40:36	Documento Novos elementos/informações adicionais juntado ao processo por SefidTransporte
24/09/2014 - 18:28:37	Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SefidTransporte
18/09/2014 - 18:09:44	Documento Novos elementos/informações adicionais juntado ao processo por SefidTransporte
25/08/2014 - 12:22:07	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
02/07/2014 - 12:27:16	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
05/06/2014 - 15:06:00	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
01/04/2014 - 15:14:50	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
28/03/2014 - 17:13:28	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
07/02/2014 - 11:48:14	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
03/01/2014 - 14:16:00	Documento Novos elementos/informações adicionais juntado ao processo por SefidTransporte
30/12/2013 - 18:57:59	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
23/12/2013 - 11:50:35	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
18/12/2013 - 15:36:33	Documento Novos elementos/informações adicionais juntado ao processo por SefidTransporte
16/12/2013 - 10:02:40	Juntada ciência de comunicação por unidade SefidTransporte
03/12/2013 - 09:59:40	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte
03/12/2013 - 09:59:15	Documento Diversos juntado ao processo por SefidTransporte

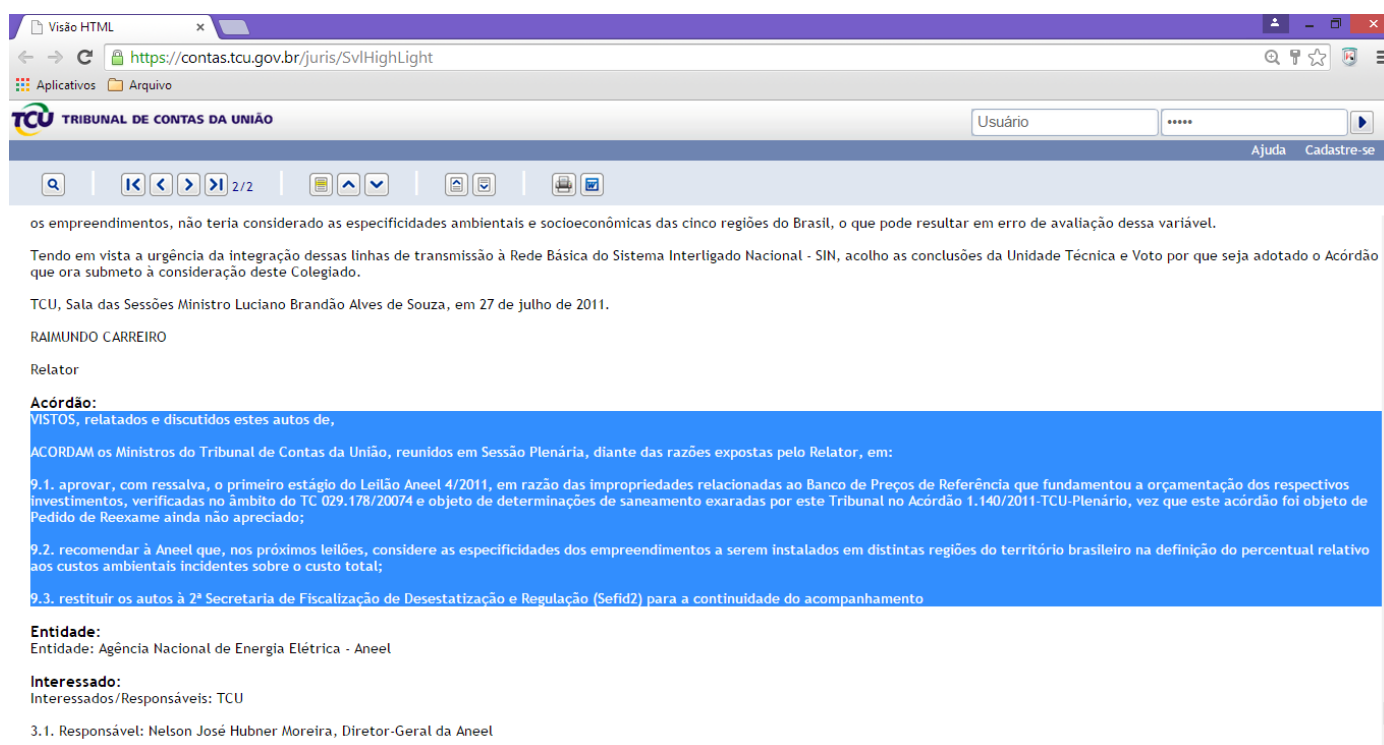
Cada linha do histórico corresponde a uma movimentação do processo. Em cada processo, tais linhas foram contadas. O número total de linhas, ou seja, de movimentações, foi utilizado como o indicador da burocracia gerada pelo TCU em determinado processo de acompanhamento de concessão pública.

8.5. Contagem do número de caracteres das decisões do TCU

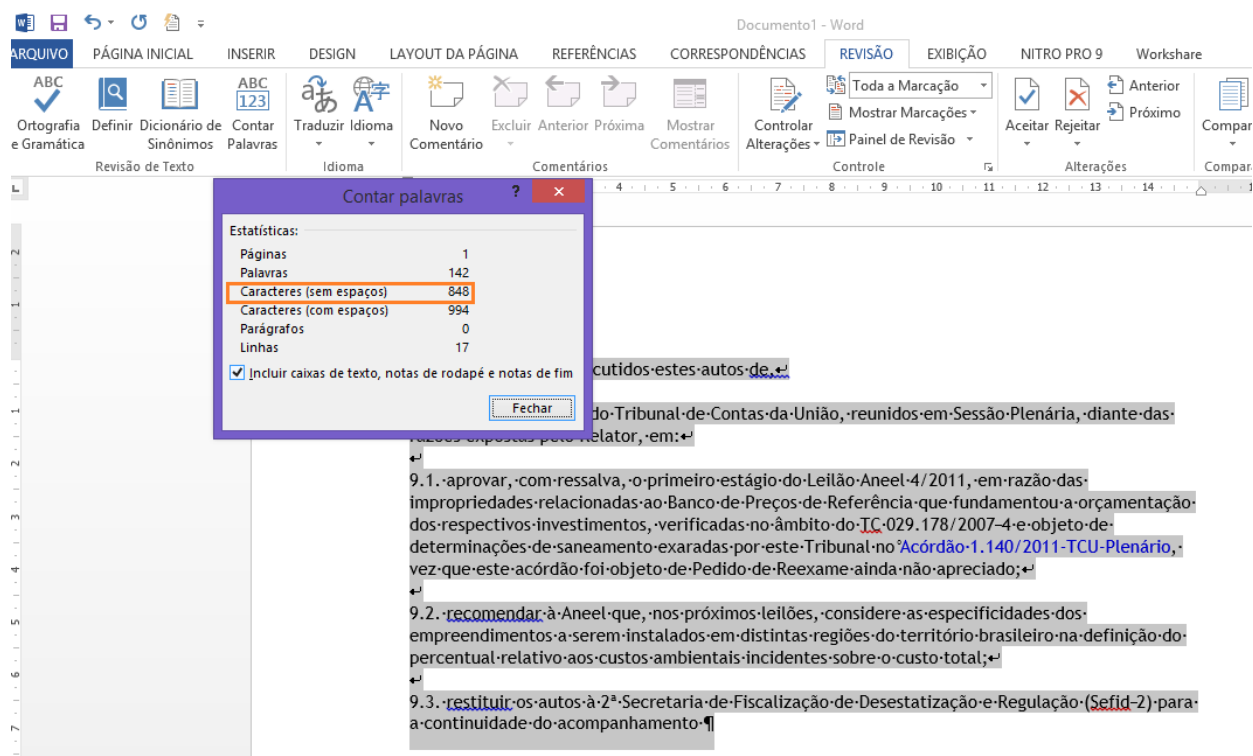
A contagem do número de caracteres da parte dispositiva das decisões do TCU ocorreu em duas etapas.

Num primeiro momento, acessamos o texto da decisão na página eletrônica do TCU na internet, o que pode ser feito por meio da inserção do número e do ano da decisão no mecanismo de buscas do tribunal. Conforme ilustrado na Figura 3, identificamos a parte dispositiva de cada decisão e selecionamos o seu texto.

Figura 3 – Parte dispositiva de decisão do TCU (em azul)



Em seguida, numa segunda etapa, transferíamos o texto selecionado para um documento Word, no qual os caracteres eram contados. No exemplo da Figura 4, percebe-se que, sem considerar os espaços entre as palavras, 848 caracteres compõem a parte dispositiva da decisão do TCU. Dessa maneira foram obtidos os números que mediram a variável relacionada ao grau de intervencionismo de cada decisão do TCU.

Figura 4 – Contagem de caracteres no *Microsoft Word*

8.6. Dados utilizados nas regressões

Dados utilizados nas regressões lineares (MQO) - ANEEL							
Empreendimento		Variações (contrato anterior)	Variações (primeiro contrato)	Variáveis Dependentes		Variáveis Independentes	
				Variações (contrato anterior) - Concessão seguinte	Variações (primeiro contrato) - Concessão seguinte	Burocracia/TCU	Grau de Intervencionismo/TCU
1	Taquaruçu - Assis (Concorrência 7/1999)	-	-	361	361	65	4080
2	Campos Novos - Blumenau (Concorrência 11/1999)	361	361	90	384	32	719
3	Itajubá (Concorrência 3/2000)	90	384	230	462	31	1040
4	Interligação Norte-Sul II e outros (Leilão 2/2000)	230	462	121	465	67	1519
5	Expansão da Interligação Sul-Sudeste e outros (Leilão 4/2000)	121	465	231	502	26	1314
6	Bateias - Jaguariva e outros (Leilão 1/2001)	231	502	167	542	27	1013
7	Goianinha - Mussurê e outros (Leilão 3/2001)	167	542	173	521	32	1290
8	Presidente Médici - Pelotas e outros (Leilão 2/2002)	173	521	109	532	28	2280
9	Londrina - Assis - Araraquara e outros (Leilão 1/2003)	109	532	180	531	17	1058
10	Cuiabá - Itumbiara e outros (Leilão 1/2004)	180	531	76	531	62	5533
11	Colinas - Sobradinho e outros (Leilão 2/2004)	76	531	105	544	54	1370
12	Interligação Norte-Sul III, Trecho 1, e outros (Leilão 1/2005)	105	544	142	581	77	2375
13	Samuel - Ariquemes e outros (Leilão 5/2006)	142	581	64	575	52	923
14	Paracatu 4 - Pirapora 2 e outros (Leilão 3/2006)	64	575	159	590	92	2250
15	Colinas - Ribeiro Gonçalves e outros (Leilão 4/2007)	159	590	76	592	36	555
16	Interligação Tucuruí - Macapá e outros (Leilão 4/2008)	76	592	68	593	65	903

17	Ribeiro Gonçalves - Balsas e outros (Leilão 6/2008)	68	593	66	596	37	330
18	Coletora Porto Velho - Porto Velho e outros (Leilão 7/2008)	66	596	247	703	57	1835
19	Ilha Solteira - Ilha Solteira 2 e outros (Leilão 8/2008)	247	703	436	624	48	1230
20	Porto Alegre 9 - Porto Alegre 4 e outros (Leilão 1/2009)	436	624	45	622	61	2600
21	Rio Verde Norte - Trindade e outros (Leilão 5/2009)	45	622	30	622	61	1542
22	Araraquara 2 - Taubaté e outros (Leilão 1/2010)	30	622	378	641	30	886
23	Paraíso - Açú II e outros (Leilão 6/2010)	378	641	390	630	33	1247
24	Porto Alegre 9 - Porto Alegre 8 e outros (Leilão 8/2010)	390	630	388	709	17	381
25	Ceará Mirim - João Câmara II e outros (Leilão 1/2011)*	388	709	376	626	22	-
26	Engenheiro Lechuga - Equador e outros (Leilão 4/2011)	376	626	143	634	39	1189
27	Nova Santa Rita - Camaquã e outros (Leilão 6/2011)	143	634	68	648	41	2111
28	Paranaíta e outros (Leilão 2/2012)**	68	648	84	636	-	-
29	Mirueira II e outros (Leilão 3/2012)**	84	636	52	632	-	-
30	Povo Novo e outros (Leilão 5/2012)**	52	632	172	636	-	-
31	Miracema - Gilbués II e outros (Leilão 7/2012)	172	636	42	632	71	4790
32	Gilbués - São João do Piauí II e outros (Leilão 1/2013)	42	632	43	639	57	1839
33	Rio Branco I - Feijó e outros (Leilão 2/2013)**	43	639	244	685	-	-
34	Itatiba - Bateias e outros (Leilão 7/2013)*	244	685	68	660	45	-
35	Itabirito 2 - Vespasiano 2 (Leilão 13/2013)**	68	660	73	681	-	-
36	Belo Monte e outros (Leilão 11/2013)	73	681	-	-	-	-

* Processo de acompanhamento sigiloso no TCU. Caso não considerado nas regressões que estimaram os efeitos do grau de intervencionismo do TCU.

** Processo de acompanhamento não localizado na página eletrônica do TCU. Caso não considerado nas regressões.

Dados utilizados nas regressões lineares (MQO) - ANP

	Empreendimento	Variações (contrato anterior)	Variações (primeiro contrato)	Variáveis Dependentes		Variáveis Independentes	
				Variações (contrato anterior) - Concessão seguinte	Variações (primeiro contrato) - Concessão seguinte	Burocracia/TCU	Grau de Intervencionismo/TCU
1	Primeira Rodada de Licitações	-	-	599	599	41	5970
2	Segunda Rodada de Licitações	599	599	234	666	26	1402
3	Terceira Rodada de Licitações	234	666	362	824	60	2344
4	Quarta Rodada de Licitações	362	824	545	822	33	1398
5	Quinta Rodada de Licitações	545	822	640	1165	22	432
6	Sexta Rodada de Licitações	640	1165	633	1072	41	201
7	Sétima Rodada de Licitações	633	1072	251	1112	86	1317
8	Oitava Rodada de Licitações	251	1112	62	1098	70	2041
9	Nona Rodada de Licitações	62	1098	27	1101	75	2050
10	Décima Rodada de Licitações	27	1101	1560	1516	66	1205
11	Décima Primeira Rodada de Licitações	1560	1516	400	1536	76	1318
12	Décima Segunda Rodada de Licitações	400	1536	-	-	-	-

Dados utilizados nas regressões lineares (MQO) - ANTT

	Empreendimento	Variações (contrato anterior)	Variações (primeiro contrato)	Variáveis Dependentes		Variáveis Independentes	
				Variações (contrato anterior) - Concessão seguinte	Variações (primeiro contrato) - Concessão seguinte	Burocracia/TCU	Grau de Intervencionismo/TCU
1	Ponte Presidente Costa e Silva - BR-101/RJ - Trecho Rio - Niterói	-	-	1261	1261	68	9004
2	BR-116/RJ/SP - Trecho Rio de Janeiro - São Paulo	1261	1261	1277	1585	30	7310
3	BR-116/SP/PR - Trecho São Paulo/SP - Curitiba/PR	1277	1585	1275	1512	46	15522
4	BR-116/324/BA	1275	1512	769	1639	98	6770
5	BR-101/ES/BA - Entr. BA-698 (acesso a Mucuri) – Divisa ES/RJ	769	1639	828	1773	200	11375
6	BR-050/GO/MG	828	1773	137	1784	100	2438
7	BR-101/BA	137	1784	187	1785	64	3500
8	BR-060, BR-153 e BR-262-DF/GO/MG	187	1785	150	1780	111	3485
9	BR-163/MS	150	1780	281	1758	52	1553
10	BR-040	281	1758	315	1816	196	9441
11	BR-153/TO/GO	315	1816	-	-	-	-

